TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC 4533/16

Origem: Governo do Estado da Paraíba
Natureza: Prestação de Contas Anuais
Unidade Jurisdicionada: Governo do Estado da Paraíba
Exercício: 2015
Relator: Conselheiro Fernando Rodrigues Catão
Interessados: Ricardo Vieira Coutinho, Ana Lígia Costa Feliciano, Adriano Cezar Galdino e Marcos Cavalcanti de Albuquerque
Procurador: Gilberto Carneiro da Gama

Ementa: ADMINISTRAÇÃO DIRETA ESTADUAL. **PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO DO CHEFE DO EXECUTIVO ESTADUAL**. EXERCÍCIO DE 2015. Gestores distintos. Apreciação da matéria para fins de emissão de PARECER PRÉVIO. Atribuição do art. 71, inciso I da Constituição Federal, c/c o art. 71, inciso I da Constituição Estadual. Balanço Geral, Demonstrativos contábeis e anexos. Análise da situação orçamentária, financeira, patrimonial e fiscal do Estado.
Constatação de irregularidades que, no entendimento da maioria dos membros da Corte, não têm o condão de macular as contas do Sr. RICARDO VIEIRA COUTINHO. Detecção de impropriedades outras, passíveis de Aplicação de Multa, Determinações e Recomendações. Emissão de Parecer Prévio recomendando à Assembléia Legislativa do Estado a APROVAÇÃO DAS CONTAS do Governador, Sr. Ricardo Vieira Coutinho. ATENDIMENTO PARCIAL À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL e outras DELIBERAÇÕES em ACÓRDÃO ESPECÍFICO. EMISSÃO DE PARECER RECOMENDANDO À APROVAÇÃO DAS CONTAS DOS DEMAIS AGENTES POLÍTICOS que, no exercício de 2015, exerceram temporariamente a Governadoria da Paraíba, Sra. ANA LÍGIA COSTA FELICIANO - Vice Governadora, Sr. MARCOS CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE - Presidente do Tribunal de Justiça da Paraíba e Sr. ADRIANO CEZAR GALDINO - Presidente da Assembleia Legislativa do Estado.

PARECER PPL – TC 00156 /2017

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, no uso de suas atribuições, conforme o disposto nos artigos 70 e 71, inciso I da Constituição Estadual e art. 2º, inciso I do Regimento Interno desta Corte, com ausência justificada do Conselheiro Arthur Paredes Cunha Lima, *APRECIOU* as contas do Governador do Estado correspondente ao exercício financeiro de 2015, de que tratam os autos do

Processo TC 04533/16, de responsabilidade do Sr. Ricardo Vieira Coutinho (Períodos: 01/01/2015 a 08/02/2015; 23/02/2015 a 15/07/2015 e 27/07/2015 a 31/12/2015), da Vice Governadora, da Sr.ª Ana Lígia Costa Feliciano, no exercício do cargo de Chefe do Executivo Estadual entre 09/02/2015 e 22/02/2015, do Sr. Adriano Cezar Galdino, na condição de Presidente da Assembleia Legislativa da Paraíba, desempenhou o cargo de Governador do Estado no lapso de 16/07/2015 a 21/07/2015 e do Sr. Marcos Cavalcanti de Albuquerque, Desembargador Presidente do Tribunal de Justiça da Paraíba que, igualmente, conduziu a Governadoria Estadual entre 22/07/2015 e 26/07/2015 e,

CONSIDERANDO os Relatórios de Análise da Prestação de Contas Anuais da unidade técnica de instrução desta Corte, produzidos sob a gestão orçamentária, financeira patrimonial e fiscal do Estado, compreendendo as atividades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e, bem assim, do Ministério Público Estadual e Tribunal de Contas;

CONSIDERANDO as contrarrazões apresentadas pelo Governador, o Relatório que acompanha este Parecer Prévio, o Voto do Relator e dos demais Conselheiros desta Corte;

CONSIDERANDO ainda os demais esclarecimentos e documentos apresentados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, por solicitação do Relator, durante o acompanhamento da Gestão;

CONSIDERANDO as manifestações escritas e oral do Ministério Público de Contas;

CONSIDERANDO a necessidade de adoção de medidas saneadoras pelo Governo do Estado, para correção de falhas e deficiências verificadas no exame das contas, conforme recomendações e determinações desta Corte;

CONSIDERANDO, por fim, a competência exclusiva da Assembléia Legislativa para o julgamento das contas prestadas anualmente pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado;

DECIDIU, na sessão extraordinária realizada nesta data:

1. *À MAIORIA*, vencido o voto do Relator, Conselheiro Fernando Rodrigues Catão, EMITIR e ENCAMINHAR ao julgamento da Augusta Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba este PARECER, recomendado a APROVAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GOVERNADOR, Excelentíssimo Senhor RICARDO

VIEIRA COUTINHO, relativa ao exercício de 2015, com a RESSALVA de 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 disposto no art. 140, § 1º, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB;

2. *À UNANIMIDADE*, emitir e encaminhar ao julgamento da Augusta Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba este PARECER, recomendando a APROVAÇÃO das contas de Governo da Sra. ANA LÍGIA COSTA FELICIANO - Vice Governadora, do Sr. MARCOS CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE - Presidente do Tribunal de Justiça da Paraíba e do Sr. ADRIANO CEZAR GALDINO - Presidente da Assembleia Legislativa do Estado, no período do exercício de 2015, em que exerceram temporariamente a Governadoria da Paraíba.

Registre-se, publique-se e encaminhe-se.

TCE - Sala das Sessões do Tribunal Pleno - Plenário Ministro João Agripino.

João Pessoa, 30 de novembro de 2017.

RELATÓRIO

I. INTRODUÇÃO

Cuida-se da Prestação de Contas do Sr. **Ricardo Vieira Coutinho**, Governador do Estado da Paraíba, correspondente ao exercício financeiro de 2015 (Períodos: 01/01/2015 a 08/02/2015; 23/02/2015 a 15/07/2015 e 27/07/2015 a 31/12/2015), da Vice Governadora, Sr.ª **Ana Lígia Costa Feliciano**, no exercício do cargo de Chefe do Executivo Estadual entre 09/02/2015 e 22/02/2015, do Sr. **Adriano Cezar Galdino**, Deputado Estadual que, na condição de Presidente da Assembleia Legislativa da Paraíba, desempenhou o cargo de Governador do Estado (no lapso de 16/07/2015 a 21/07/2015) e do Sr. **Marcos Cavalcanti de Albuquerque**, Desembargador Presidente do Tribunal de Justiça da Paraíba que, igualmente, conduziu a Governadoria Estadual entre 22/07/2015 e 26/07/2015.

A Constituição do Estado da Paraíba estabeleceu em seu artigo 71, inciso I, que o controle externo, a cargo do Poder Legislativo, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, órgão independente, ao qual compete, dentre outras atribuições, apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante Parecer Prévio.

Na análise realizada pelas Cortes examinam-se os aspectos inerentes a eficácia, a eficiência e a efetividade das ações governamentais que se refletem no resultado da gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Estado sob os aspectos da legalidade, da legitimidade, da economicidade e da transparência.

De início, cabe assinalar que em 26/03/2015 foi instaurado o Processo TC 03993/15 para fins de acompanhamento *pari passu* dos atos de gestão do governo durante o exercício de 2015.

Antes de adentrar na análise da prestação de contas propriamente dita, em razão da relevância do tema e, com o objetivo de demonstrar o peso econômico do poder público no Estado da Paraíba, apresentarei breves informações acerca da despesa pública realizada no exercício, pelo Estado, pelos municípios e pelo Governo Federal no setor de ensino de nível superior.

No exercício de 2015, os 223 municípios e o Estado, conjuntamente, empenharam despesas no total de R$ 17.805.105.257,92, sendo os Municípios

responsáveis por R$ 8.180.322.326,46 (45,94%) e o Estado por R$ 9.624.782.931,46 (54,06%).

Considerando que o PIB do Estado em 2014, foi estimado em 52,9 bilhões de reais (fonte IBGE), conclui-se que a despesa pública foi equivalente a 33,64% de toda riqueza do Estado, índice revelador da forte influência do setor público na economia estadual. Se acrescermos a estes números, a despesa do Governo Federal, apenas com a Universidade Federal da Paraíba – UFPB, no montante de 1,83 bilhões de reais e a Universidade Federal de Campina Grande – UFCG no montante de 628 milhões de reais, a despesa pública no Estado da Paraíba atingiu o montante de 20,3 bilhões de reais, o que corresponde a 38,37% do PIB previsto para aquele ano.

Do total de R$ 8,2 bilhões das despesas municipais, contata-se que o Poder Executivo participou com R$ 7,9 bilhões e o Poder Legislativo (Câmara de Vereadores) com 280 milhões de reais, ou seja, o Poder executivo Municipal foi responsável por 96,59% da despesa, enquanto que o Legislativo com 3,41%.

Assim, considerando o número total de 2.185 vereadores do Estado e tomando-se como índice a razão entre a despesa total dos poderes legislativos pelo número de vereadores, conclui-se que o indicador “custo p/vereador” é de R$ 128 mil reais/ano, ou seja, o custo de um vereador no Estado da Paraíba é de 10,7 mil reais/mês, já computadas as despesas com remuneração e de administração.

Pois bem, seguindo esta trilha de raciocínio, apresentaremos com maiores detalhes o comportamento das despesas dos poderes e órgãos do Estado, relativas ao período 2012-2015, correspondente a primeira gestão do Governador, realçando que este é o último exercício do Plano Plurianual vigente, conforme tabela a seguir:

Tabela 01 - Despesa do Estado por Poderes e Órgãos (R$ milhões)

PODERES E ÓRGÃOS	2012	2013	2014	2015
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA	200,90	218,01	232,52	277,13
DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DA PARAIBA	47,13	51,69	71,28	70,43
JUSTIÇA COMUM	527,77	570,95	636,30	684,36
MINISTÉRIO PÚBLICO	166,56	178,67	194,83	227,36
TRIBUNAL DE CONTAS	97,57	103,46	110,04	125,75
SOMATÓRIO DOS PODERES	1.039,93	1.122,78	1.244,97	1.385,04
TOTAL DO ESTADO	**7.692,19**	**8.637,27**	**9.414,31**	**9.624,78**
PODER EXECUTIVO	6.652,25	7.514,48	8.169,35	8.239,74

Fonte: SAGRES / Relatório de Auditoria

Os números são reveladores de que a despesa do Estado no período de 2012-2015 sofreu um incremento de 25,12%, com o valor inicial de R$ 7.692,19 milhões em 2012 e R$ 9.624,78 milhões em 2015, conforme tabela abaixo, na qual é demonstrada a variação anual e do período:

Tabela 02 - Variação Anual das Despesas do Estado por Poderes e Órgãos

VARIAÇÃO ANUAL	2013 x 2012	2014 x 2013	2015 x 2014	2015 x 2012
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA	8,51%	6,66%	19,19%	37,94%
DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DA PARAIBA	9,69%	37,88%	-1,18%	49,45%
JUSTICA COMUM	8,18%	11,44%	7,55%	29,67%
MINISTÉRIO PÚBLICO	7,27%	9,05%	16,69%	36,50%
TRIBUNAL DE CONTAS	6,04%	6,36%	14,28%	28,89%
TOTAL DOS PODERES	**7,97%**	**10,88%**	**11,25%**	**33,19%**
TOTAL DO ESTADO	**12,29%**	**9,00%**	**2,24%**	**25,12%**
PODER EXECUTIVO	12,96%	8,71%	0,86%	23,86%

Das tabelas acima se extraem que no exercício de 2015, em relação a 2014, as despesas do estado aumentaram apenas 2,24% equivalente a R$ 210,47 milhões. Destes, R$140,07 milhões (66,55%) foram rateados entre os Poderes e Órgãos, cabendo ao Poder Executivo o valor de R$70,39 milhões (33,45%). A mesma análise, aplicada ao período, revela que as despesas do estado cresceram 25,12% o que equivale ao montante de R$1.932,50 milhões, sendo que ao Poder Executivo coube o valor de R$1.587,49 milhões (82,14% do total) e aos demais o valor de R$340,11 milhões (17,86%).

Adiante, observa-se que os valores de participação permanecem praticamente constantes, sendo a participação do Poder Executivo na casa dos 85% a 86% e, os demais entes, com percentual em torno de 14%, o que demonstra para o período (2012-2015) um razoável equilíbrio na participação da despesa do crescimento.

Tabela 03 - Participação dos Poderes e Órgãos
na Despesa Anual do Estado

PARTICIPAÇÃO ANUAL	2012	2013	2014	2015
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA	19,32%	19,42%	18,68%	20,01%
DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DA PARAÍBA	4,53%	4,60%	5,73%	5,09%
JUSTIÇA COMUM	50,75%	50,85%	51,11%	49,41%
MINISTÉRIO PÚBLICO	16,02%	15,91%	15,65%	16,42%
TRIBUNAL DE CONTAS	9,38%	9,21%	8,84%	9,08%
SOMATÓRIO DOS PODERES	**13,52%**	**13,00%**	**13,22%**	**14,39%**
PODER EXECUTIVO	**86,48%**	**87,00%**	**86,78%**	**85,61%**

Gráfico 01 – Participação dos Poderes e Órgãos na Despesa Anual do Estado

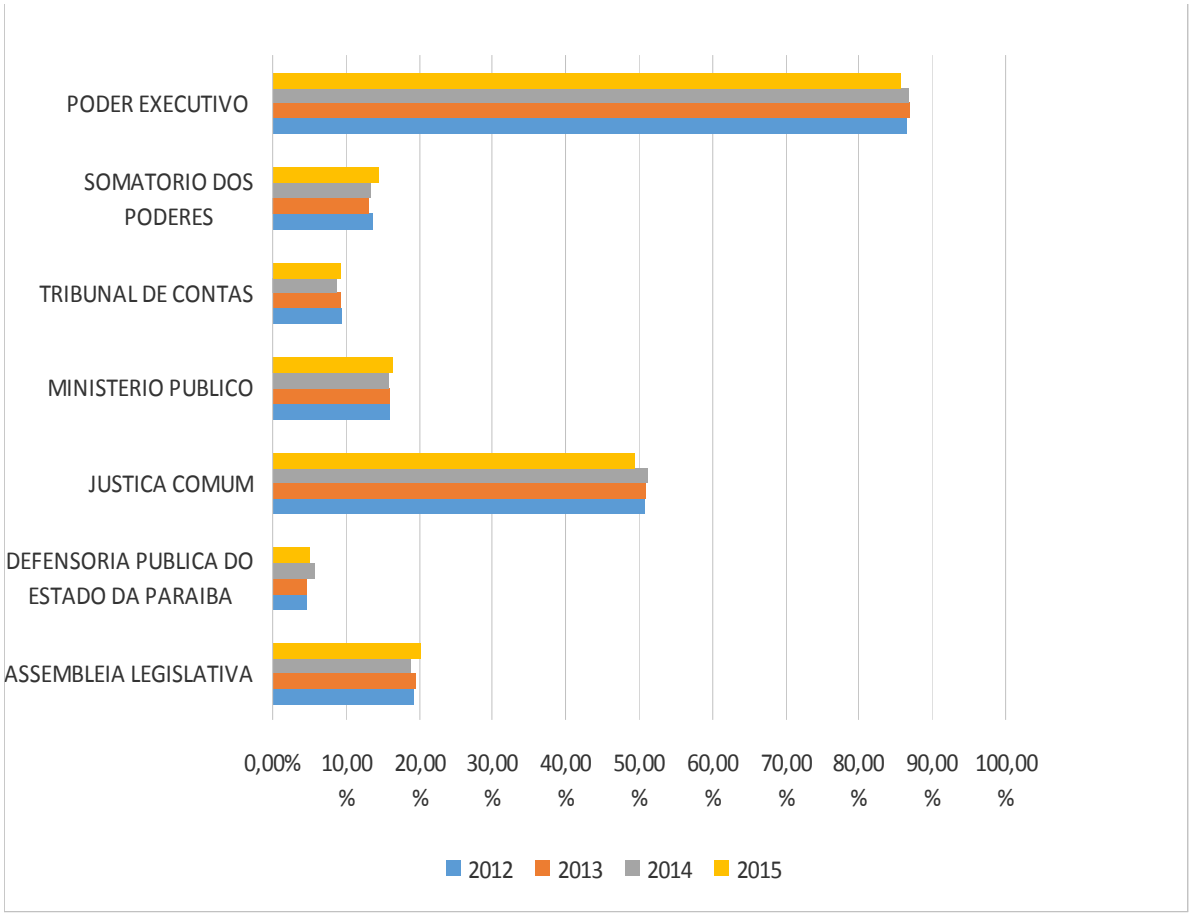
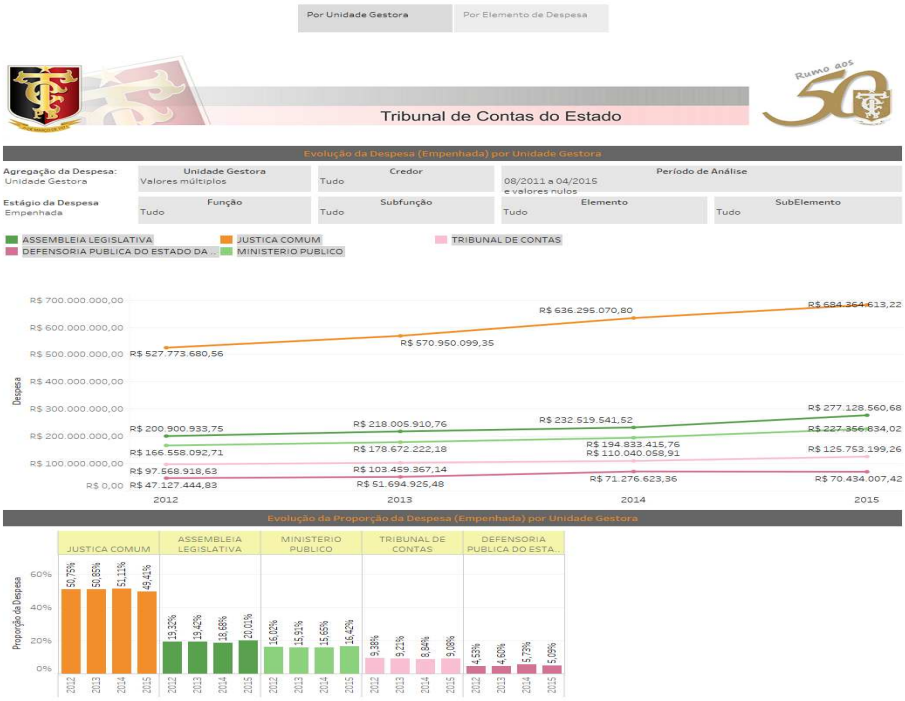


Gráfico 02



Pois bem, não obstante estes dados não se reportarem ao exercício de 2015, fiz questão de apresentá-los com o propósito de demonstrar a distribuição e execução das despesas globais do Estado, separadas por entes e, ainda, para contextualizar o desempenho da despesa na atual gestão sob a vigência do PPA correspondente ao período.

Quanto à Receita, considerando que praticamente toda a arrecadação do Estado é realizada pelo Poder Executivo, apresentaremos o seu comportamento quando da análise das contas propriamente ditas.

Ultrapassadas estas preliminares, passaremos a relatar a prestação de contas referente ao exercício de 2015.

Como dito linhas atrás, na qualidade de Relator, intensifiquei a metodologia aplicada através da análise concomitante da gestão, o que possibilitou o acompanhamento dos atos, fatos contábeis e administrativos realizados ainda dentro do próprio exercício, procedimento que, a partir do exercício de 2017, foi adotado para todos os municípios do estado.

Vale ressaltar que, diferente do que aconteceu nas funções Educação e Saúde, cujas ocorrências e procedimentos foram observados de forma mais detalhada, resultando, inclusive, na emissão de alertas ao Governador do Estado, o mesmo não pode ser dito em relação à Segurança Pública, vez que a precariedade de informações tanto na construção do orçamento quanto na execução orçamentária comprometeu o acompanhamento, resultando numa análise sem maiores aprofundamentos.

A Auditoria registrou fatos relevantes no acompanhamento da edição de leis e atos administrativos, com especial atenção para a análise dos Relatórios de Execução Orçamentária (REOs) e dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGFs), e, nas situações cabíveis, emitindo alertas sobre as inconformidades observadas.

Afora estes aspectos, esclarece-se que a elasticidade do prazo estabelecido no art. 71 da Constituição Estadual[1] para apreciação das contas prestadas pelo Governador, foi decorrente de inúmeras intercorrências na tramitação processual que mereceram esclarecimentos de questões pontuais, conforme anexo I.

No Processo TC nº 03993/15 de acompanhamento dos atos de gestão do Governador, exercício 2015, já citado, encontram-se encartados 06 (seis) relatórios da Auditoria, 02 (duas) decisões singulares, 03 (três) alertas, 03 (três) defesas e/ou justificativas, 03 (três) pedidos de prorrogação de prazo, 02 (dois) pedidos de suspeição, 48 (quarenta e oito) despachos do Relator e 01 (um) Acórdão, tudo agregado ao presente processo de Prestação de Contas (Processo TC nº 04533/16) que, juntos, totalizam 13 (treze) relatórios da Auditoria, 03 (três) decisões singulares, 03 (três) alertas, 06 (seis) defesas e/ou justificativas, 01 aditamento de defesa, 03 (três) pedidos de prorrogação de prazo, 66 (sessenta e seis) despachos do Relator, 01 (uma) cota Ministerial e 03 (três) pareceres do Ministério Público.

Feitos estes registros, resta, pois, inconteste que o ACOMPANHAMENTO CONCOMITANTE DA GESTÃO, à vista dos resultados obtidos, foi extremamente exitoso para esta Corte, como metodologia de trabalho, tanto é que, realizados os aprimoramentos necessários, este procedimento, a partir do exercício de 2017, passou a ser adotado para todos os processos de acompanhamento de gestão[2], com inequívocos ganhos de qualidade na atividade fiscalizadora e de controle.

[1] CE/PB : "Art. 71. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:
I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio, que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento".
[2] Resolução Normativa RN TC 01/2017 – Disciplina o processo de acompanhamento e dá outras providências.

Além disso, bem sucedida foi a experiência para o Governo do Estado, na qualidade de jurisdicionado fiscalizado, vez que os alertas emitidos e, bem assim, as decisões singulares adotadas, durante o exercício, permitiu ao Governador o conhecimento prévio das falhas e/ou irregularidades que reclamavam imediatas providências.

1. INTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO, PROGRAMAÇÃO E ORÇAMENTO

1.1 Considerações Preliminares

Neste tópico analisaremos os instrumentos essenciais ao planejamento e execução das ações estatais previstos no art. 165 da Constituição Federal (Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA), cujas compatibilidades a eles inerentes e demais aspectos serão comentados a seguir:

1.2. Plano Plurianual (PPA)

A Lei n° 9.657, de 06 de janeiro de 2012, estabelec eu o PPA para o quadriênio 2012 a 2015. Segundo informações da Controladoria Geral do Estado, durante o exercício sob análise, não foram registradas alterações na referida norma, sendo assim, despicienda uma análise mais pormenorizada desta peça de planejamento, porquanto já foram exaustivamente realizadas quando das análises das contas dos exercícios anteriores de 2013 e 2014. Logo, teceremos alguns comentários relativos à Receita e à Despesa sob o prisma da previsão e da sua execução.

1.2.1. Programas de Governo definidos no PPA

O PPA 2012/2015 estruturou o conjunto de ações governamentais sob duas visões denominadas “Programas Temáticos Setoriais” e “Programa 5046 – Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado”, que se comportaram conforme demonstrado na tabela abaixo:

Tabela 04 – Programas Temáticos Setoriais

R$ milhões

ITEM	AGREGAÇÃO	2012	2013	2014	2015	Total
1.	Desenvolvimento Humano	1.130,98	1.144,21	1.166,55	1.219,79	4.661,52
1.1.	Qualidade de Vida, Cidadania e Política de Gênero	1.013,68	1.006,36	1.022,05	1.067,02	4.109,11

ITEM	AGREGAÇÃO	2012	2013	2014	2015	Total
1.2.	Segurança Pública e Proteção Social	88,11	104,19	109,37	116,12	417,79
1.3.	Cultura, Esporte e Lazer	29,19	33,66	35,12	36,65	134,62
2.	Integração Física e Proteção Ambiental	711,72	700,23	472,75	422,30	2.306,99
2.1.	Fortalecimento e Ampliação da Infraestrutura para Consolidação da Paraíba como Centro Logístico do NE	558,66	507,61	291,79	239,48	1.597,54
2.2.	Energia	0,15	0,04	0,04	0,04	0,27
2.3.	Infraestrutura Hídrica e Conservação e Recuperação do Meio Ambiente Natural	152,91	192,58	180,92	182,78	709,19
3.	Competitividade Econômica e Recursos Rentáveis	111,43	135,67	123,50	129,25	499,86
3.1.	Diversificação e Adensamento das Cadeias Produtivas	34,30	42,97	44,85	46,82	168,94
3.2.	Agropecuária	42,71	42,58	32,39	34,34	152,01
3.3.	Indústria, Comércio e Serviços	34,42	50,12	46,27	48,08	178,90
4.	Educação, Ciência e Tecnologia	1.145,80	1.293,57	1.304,75	1.378,76	5.122,89
4.1.	Educação de Qualidade para Todos	1.127,63	1.270,91	1.282,65	1.355,65	5.036,84
4.2.	Desenvolvimento Científico e Tecnológico e Difusão para a Inovação	18,18	22,66	22,10	23,11	86,05
5.	Democratização do Estado e Governança	3.033,30	3.172,30	3.317,60	3.464,95	12.988,15
5.1.	Gestão Pública e Transparência Governamental	3.033,30	3.172,30	3.317,60	3.464,95	12.988,15
TOTAL		**6.133,23**	**6.446**	**6.385**	**6.615**	**25.579**
Incremento		-	5,10%	-0,94%	3,60%	7,76%

Fonte: Anexo IV do PPA 2012/2015

No primeiro bloco de despesas (programas temáticos setoriais) observa-se que, para o exercício inicial de 2012, estimou-se a despesa em R$ 6,13 bilhões e finalizando em 2015 com R$ 6,62 bilhões, portanto, superior ao valor inicial em 7,86%, importando o gasto total do período em R$ 25,58 bilhões de reais.

No segundo bloco (PROGRAMA 5046) apresenta uma previsão de gasto na ordem de R$ 12,30 bilhões para o período de 2012–2015, sendo que para o exercício de 2012, o valor de R$ 2.89 bilhões, enquanto que, em 2015, chegou a R$ 3,28 bilhões, correspondendo a um acréscimo de 13,57%, conforme exposto na seguinte tabela.

Tabela 05 - PROGRAMA 5046

R$ milhões

EXERCÍCIO	2012	2013	2014	2015	TOTAL
VALOR GLOBAL	2.889	2.994	3.133	3.281	12.297
Incremento	100,00%	3,63%	4,64%	4,72%	
				13,57%	

Fonte: Anexo IV do PPA 2012/2015

Por se tratar do último ano de vigência do atual PPA, apresenta-se a seguir demonstrativos dos valores das despesas previstas e executadas, por função de governo:

1.2.2. Demonstrativo das Variações das Despesas do Estado por Função (2012/2015)

Tabela 06 - Variações das Despesas do Estado por Função (2012/2015)

R$ milhões

Função	2012		2015		Variação		Executado x Previsto	
	Previsto	Executado	Previsto	Executado	Previsto	Executado	2012	2015
	A2	B2	A5	B5	A5/A2	B5/B2	B2/A2	B5/A5
01-Legislativa	294,82	294,11	335,13	379,21	13,68%	28,94%	-0,24%	13,15%
02-Judiciária	441,79	548,57	499,89	696,92	13,15%	27,04%	24,17%	39,41%
03-Essencial à Justiça	217,17	201,67	248,35	283,85	14,35%	40,75%	-7,14%	14,29%
04-Administração	491,50	528,29	577,40	832,21	17,48%	57,53%	7,49%	44,13%
06-Segurança Pública	665,87	848,18	803,62	1.010,57	20,69%	19,15%	27,38%	25,75%
08-Assistência Social	196,35	152,20	231,35	159,48	17,82%	4,78%	-22,49%	-31,07%
09-Previdência Social	13,22	1.012,34	18,60	1.341,39	40,66%	32,50%	7.557,06%	7.113,33%
10-Saúde	892,65	1.000,62	975,43	1.231,65	9,27%	23,09%	12,10%	26,27%
11-Trabalho	17,71	33,30	30,53	40,86	72,36%	22,69%	87,99%	33,82%
12-Educação	1.277,44	1.580,09	1.452,67	1.888,90	13,72%	19,54%	23,69%	30,03%
13-Cultura	24,73	11,17	25,64	16,94	3,64%	51,70%	-54,85%	-33,91%
14-Direitos da Cidadania	83,36	100,83	98,71	147,37	18,42%	46,16%	20,96%	49,30%
15-Urbanismo	85,95	103,77	73,38	106,04	-14,62%	2,19%	20,73%	44,50%
16-Habitação	74,49	38,73	80,81	42,46	8,49%	9,65%	-48,01%	-47,45%
17-Saneamento	196,37	33,30	188,11	59,80	-4,21%	79,56%	-83,04%	-68,21%
18-Gestão Ambiental	176,31	38,22	208,34	192,35	18,17%	403,29%	-78,32%	-7,68%
19-Ciência e Tecnologia	51,11	12,11	63,97	8,02	25,18%	-33,76%	-76,30%	-87,46%
20-Agricultura	187,69	173,53	197,28	193,47	5,11%	11,49%	-7,54%	-1,93%
21-Organização Agrária	18,86	10,22	21,74	9,48	15,31%	-7,25%	-45,80%	-56,41%

Função	2012		2015		Variação		Executado x Previsto	
	Previsto	Executado	Previsto	Executado	Previsto	Executado	2012	2015
	A2	B2	A5	B5	A5/A2	B5/B2	B2/A2	B5/A5
22-Indústria	52,90	18,96	67,38	21,44	27,38%	13,07%	-64,16%	-68,19%
23-Comércio e Serviços	38,57	21,40	46,76	18,70	21,23%	-12,63%	-44,52%	-60,01%
24-Comunicações	25,99	58,65	44,74	44,50	72,14%	-24,12%	125,69%	-0,52%
25-Energia	6,31	2,37	7,15	2,39	13,43%	0,97%	-62,41%	-66,54%
26-Transporte	589,73	219,49	303,95	205,07	-48,46%	-6,57%	-62,78%	-32,53%
27-Desporto e Lazer	12,35	2,66	14,12	4,62	14,32%	73,76%	-78,50%	-67,32%
28-Encargos Especiais	-	589,26	-	620,69	-	-	-	-
TOTAIS	**6.133.226**	**7.634.008**	**6.615.048**	**9.558.370**	**7,86%**	**25,21%**	**24,47%**	**44,49%**

Fonte: PPA / SAGRES

Desta tabela acima merece especial atenção os dados da função 09 - Previdência Social. Em 2012, foi prevista despesa de R$ 13,22 milhões para uma execução de R$ 1.012,34 milhões, ou seja, 7.557,06% a mais. Já em 2015, o valor previsto foi de R$ 18,6 milhões para uma despesa de R$ 1.341,39 milhões, o que representou 7.113,33%.

A leitura destes dados conduz a conclusão de que a Política de Seguridade Social passou longe do planejamento do Estado e, por conseguinte, ante as estratosféricas diferenças registradas, pode-se afirmar que o PPA apresentado como orientador dos gastos estaduais vigente para o período de 2012-2015 não condiz com a realidade dos fatos.

Desse modo, encerrado esse ciclo de planejamento abrangido pelo aludido PPA, as despesas variariam de R$ 6,13 bilhões em 2012 para R$ 6,62 bilhões em 2015, resultando, portanto, num incremento de 7,86%, todavia, o aumento real foi de 25,21%, o que corresponde a uma despesa a maior que o previsto de R$ 1.924 milhões.

1.3 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

A Lei nº 10.339, de 02/07/2014, que estabeleceu as diretrizes para a elaboração da LDO para o exercício de 2015, foi publicada no Diário Oficial do Estado - DOE em 03/07/2014 e encaminhada a esta Corte de Contas em 28/07/2014.

Em razão das modificações introduzidas nos Anexos de Metas Fiscais (AMFs) das LDOs de 2014 e 2015, seguem os valores estabelecidos em cada instrumento.

Tabela 07 – Quadro Comparativo AMF 2014 – 2015

QUADRO COMPARATIVO ENTRE O AMF 2014 E O AMF 2015

Valores Correntes em R$ Milhares

DISCRIMINAÇÃO	AMF DA LDO-2014 (A)	DISCRIMINAÇÃO	AMF DA LDO-2015 (B)	VAR (%)
RECEITA PRIMÁRIA		RECEITA PRIMÁRIA		
2014	8.326.171	2014	8.326.171	-
2015	8.822.402	2015	9.274.819	+5,13
DESPESA PRIMÁRIA		DESPESA PRIMÁRIA		
2014	8.325.106	2014	8.325.106	-
2015	8.484.136	2015	9.269.335	+9,25
RESULTADO PRIMÁRIO		RESULTADO PRIMÁRIO		
2014	1.065	2014	1.065	-
2015	338.266	2015	5.484	-98,38
RESULTADO NOMINAL		RESULTADO NOMINAL		
2014	272.032	2014	708.841	+160,57
2015	172.831	2015	669.970	+287,64
DÍVIDA PÚBLICA CONSOLIDADA		DÍVIDA PÚBLICA CONSOLIDADA		
2014	3.360.000	2014	4.082.707	+21,51
2015	3.578.400	2015	4.764.448	+33,14

Fonte: AMF da LDO 2014 e da LDO 2015.

Expressando as dificuldades financeiras que a partir de 2014 se instalaram no setor público, destaca-se que na LDO daquele exercício (válida para 2015) foi previsto um resultado primário de R$ 338,27 milhões, que foi reavaliado na LDO de 2015 para R$ 5,48 milhões.

Merece ainda registrar que, em 23 de dezembro de 2015, o Governo do Estado, através do Decreto nº 36.519, alterou a meta de resultado primário prevista na LDO de 2015, não atendendo o alerta da Auditoria[3] constante do processo de acompanhamento da LDO[4], acerca da utilização inapropriada de Decreto para a modificação da meta de resultado primário, quando o correto seria através de Lei devidamente discutida e aprovada pelo Poder Legislativo, procedimento que validaria dita alteração, passando o resultado primário de superavitário em R$ 5,48 milhões para deficitário em R$ 414,80 milhões, conforme tabela abaixo:

Tabela 08 – Receitas e Despesas Primárias

Em R$ Mil

DISCRIMINAÇÃO	2015
RECEITA TOTAL	9.257.700
RECEITAS PRIMÁRIAS (I)	8.717.784
DESPESA TOTAL	9.558.927
DESPESAS PRIMÁRIAS (II)	9.131.863
RESULTADO PRIMÁRIO (III) = (I-II)	**(414.079)**

[3] 1) necessidade de edição de lei, caso sejam necessárias alterações no Anexo de Metas Fiscais (item 3).
[4] Processo TC 13.210/14

Fonte: Decreto nº 36.519, publicado no DOE de 24/12/2015.

1.4 Lei Orçamentária Anual - LOA

1.4.1 Informações Gerais

A Lei Orçamentária Anual nº 10.437, de 13/02/15, estimou a receita e fixou a despesa em R$ 11.225.147 mil, compreendendo o orçamento fiscal de R$ 7.028.548 mil e o orçamento da seguridade social no montante de R$ 3.498.711 mil que, juntos, perfazem o total de R$ 10.527.259 mil, além do orçamento das empresas independentes no montante de R$ 697.888 mil.

Informa a Auditoria que a peça orçamentária aportou ao Tribunal com ausência de publicação e envio de seus anexos, principalmente do Quadro de Detalhamento da Despesa – QDD, fato que ensejou a expedição do ALERTA FRC 001/15, publicado em 24/04/15 no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB, que motivou a posterior remessa dos itens reclamados através do Documento TC nº 32.076/15, encaminhado em 27/05/2015.

Na vigência do PPA, as previsões e a execução das receitas e despesas orçamentárias apresentaram-se conforme disposto na tabela a seguir demonstrada:

Tabela 09 - Receita x Despesa 2012-2015

Em R$ mil

ESPECIFICAÇÃO	2012		2013		2014		2015	
	Previsto	Executado	Previsto	Executado	Previsto	Executado	Previsto	Executado
RECEITA TOTAL	7.644.967	7.409.856	9.301.846	8.670.416	10.068.416	9.427.804	10.527.259	9.367.578
DESPESA TOTAL	7.644.967	7.629.023	9.301.846	8.559.088	10.068.416	9.346.939	8.952.921	9.584.732
RESULTADO	-219.167		111.328		80.865		-217.154	
% de Execução								
Receita	96,92%		93,21%		93,64%		88,98%	
Despesa	99,79%		92,01%		92,83%		107,06%	

Fonte: SAGRES / Relatório de Auditoria

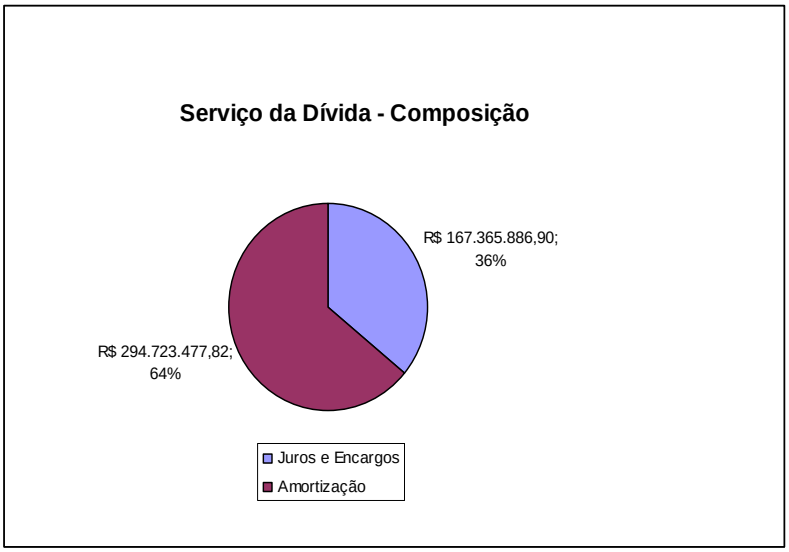
Observa-se na série histórica apresentada que, igualmente ao exercício de 2012, em 2015, o resultado orçamentário foi negativo no total de R$ 217.154 mil.

Concernente ao percentual de realização da receita e da despesa, nota-se que, em 2015, as receitas foram realizadas abaixo do patamar verificado nos exercícios anteriores, atingindo o percentual de 88,98%, enquanto que a despesa, em sentido contrário, saiu do patamar médio de 95% de realização para atingir o percentual de 107,06%. Desse modo, no exercício, a peça orçamentária maximizou a receita e minimizou a despesa.

1.4.2 Serviço da Dívida

O serviço da dívida consignado na LOA/2015, considerando juros, encargos e amortização, atingiu a soma de R$ 401.221 mil, que implicou 3,81% da despesa total fixada nos orçamentos (fiscal e da seguridade social - R$ 10.527.259 mil). Do valor previsto foram realizados R$ 294.723 mil e R$ 167.365 mil, a título de "amortização da dívida" e "juros e encargos da dívida", respectivamente, totalizando R$ 462.089 mil, conforme gráfico a seguir exposto:

Gráfico 03 - Serviço da Dívida – Composição



1.4.3. Participação dos Poderes

Nos cálculos da participação dos Poderes e Órgãos notam-se diferenças entre o valor constante do Quadro de Detalhamento de Despesas – QDD e os registrados no Cronograma Mensal de Desembolso, no entanto, levando em conta que as discrepâncias são de pequeníssima monta foram consideradas irrelevantes para esta análise.

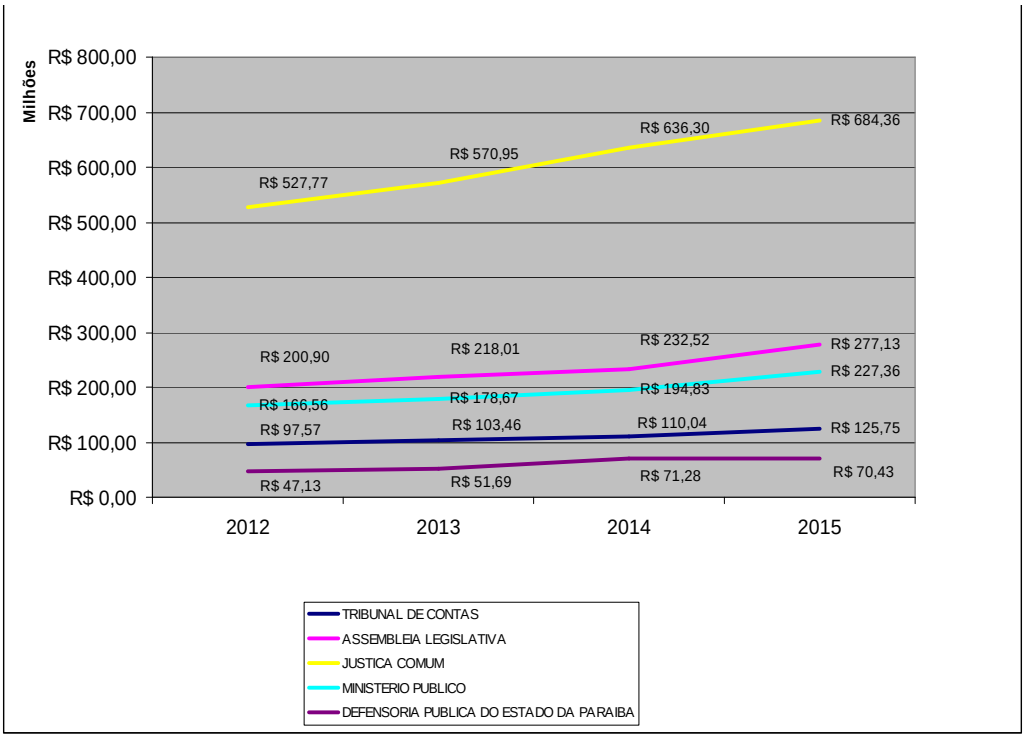
Tabela 10 – Poderes e Órgãos

PODERES/ÓRGÃOS	VALOR (R$)	
	LOA/QDD	CMD
PODER LEGISLATIVO	257.274	243.774
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO	117.265	115.125
PODER JUDICIÁRIO	550.388	550.070
MINISTÉRIO PÚBLICO	218.000	217.000
DEFENSORIA PÚBLICA	57.702	57.702

Fonte: QDD / CMD

Para melhor ilustrar a evolução das transferências realizadas pelo Poder Executivo aos demais Poderes e Órgãos durante a vigência do PPA, segue o gráfico abaixo:

Gráfico 04 – Repasse aos Poderes x Poder Executivo



Como se observa, a exceção da Defensoria Pública, os demais poderes e órgãos apresentam tendência de crescimento de participação no bojo da despesa do Estado, com especial destaque para o Poder Judiciário. Por oportuno, alerta-se que os

dados acima computados foram extraídos diretamente do sistema SAGRES – Painéis, em construção, e, portanto, poderão apresentar divergências dos valores levantados pela Auditoria após suas análises.

1.4.4. Compatibilidade com a LDO

Em relação à compatibilidade entre a LOA e a LDO, registre-se que a receita prevista na LOA (R$ 10.527.259 mil) superou em 5,22% aquela projetada na LDO (R$ 10.004.193 mil), ao passo que a renúncia de receitas previstas na LDO, que era de R$ 1.301.031 mil, foi atualizada pela LOA para o montante de R$ 1.322.449 mil.

No que concerne a reserva de contingência, que foi prevista na LDO até o limite de máximo de 3%[5], informa-se que a LOA fixou dotação para a reserva de contingência na importância de R$ 251.337 mil, correspondente a 2,97% da Receita Corrente Líquida (RCL) prevista.

1.4.5. Alterações Orçamentárias

Em relação às alterações ocorridas na LOA durante o exercício, registre-se, inicialmente, que a própria lei já previa autorização para abertura de créditos suplementares até o limite de 20% (vinte por cento) do total dos gastos fixados, somando-se a isso os valores autorizados através de legislação esparsa, conforme indicação na tabela a seguir:

Tabela 11 – Legislação

NORMA	OBJETO	VALOR (R$)
Lei nº 10.445, de 30/03/2015	Remanejamento de dotações tendo como fonte a reserva de contingência	214.961.845,00
Lei nº 10.501, de 20/08/2015	Remanejamento de dotações para atender a gastos com pessoal, juros e encargos da dívida, outras despesas correntes, investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida	950.000.000,00
TOTAL		**1.164.961.845,00**

Fonte: Doc. TC 26.654/16 / DOE

[5] Art. 33 (...)
§ 1º. O projeto de lei do orçamento anual para 2015 conterá na dotação consignada à Reserva de Contingência o valor equivalente a 1,5% (um e meio por cento) da receita corrente líquida, para financiamento das emendas parlamentares individuais – Emendas de Apropriação – dividida, igualmente, por mandato parlamentar.
Art. 35. A lei orçamentária anual conterá dotação consignada à reserva de contingência valor equivalente até 1,5% (um e meio por cento) da receita corrente líquida, para atender o disposto no inciso III do art. 5º, da Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000.

Os créditos suplementares abertos pela Administração Direta e Indireta alcançaram os valores de R$ 1.365.769 mil e R$ 653.775 mil, respectivamente, totalizando R$ 2.019.545 mil, montante suportado pelo valor legalmente autorizado.

Os créditos especiais abertos no exercício, através do Decreto nº 36.093, de 10 de agosto 2015, foram na ordem de R$ 385 mil destinados ao Fundo de Manutenção e Operacionalização do Centro de Convenções de João Pessoa, cuja fonte de recursos foi do excesso de arrecadação com a locação do citado imóvel, e R$ 58.251mil custeados com recursos obtidos através de "operação de crédito interna – linha de investimento do PROINVESTE – BNDES, destinado ao Fundo de Desenvolvimento do Estado da Paraíba.

Por fim, registre-se que não ocorreu abertura de créditos extraordinários no exercício em análise.

2. GESTÃO FISCAL

2.1 Considerações Preliminares

Foram cumpridas todas as conformidades previstas na LRF no que concerne à emissão, publicação e envio dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREOs) e Relatórios de Gestão Fiscal (RGFs), sob a responsabilidade dos chefes do Poder Executivo, Poder Judiciário, Assembleia Legislativa, Tribunal de Contas e Ministério Público, como previsto nos artigos 52, 54 e 55, § 2º, da Lei Complementar Nacional nº 101/00 – LRF.

2.2 Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO

Feito este registro inicial, passa-se a comentar os aspectos mais relevantes dos principais demonstrativos que compõem o relatório.

2.2.1 Despesa por Função

A análise das despesas por FUNÇÃO DE GOVERNO tem por objetivo examiná-las de forma agregada de modo a permitir diagnóstico do comportamento das despesas nas áreas de interesse do governo, conforme demonstrado na tabela 12 e gráfico 05, abaixo:

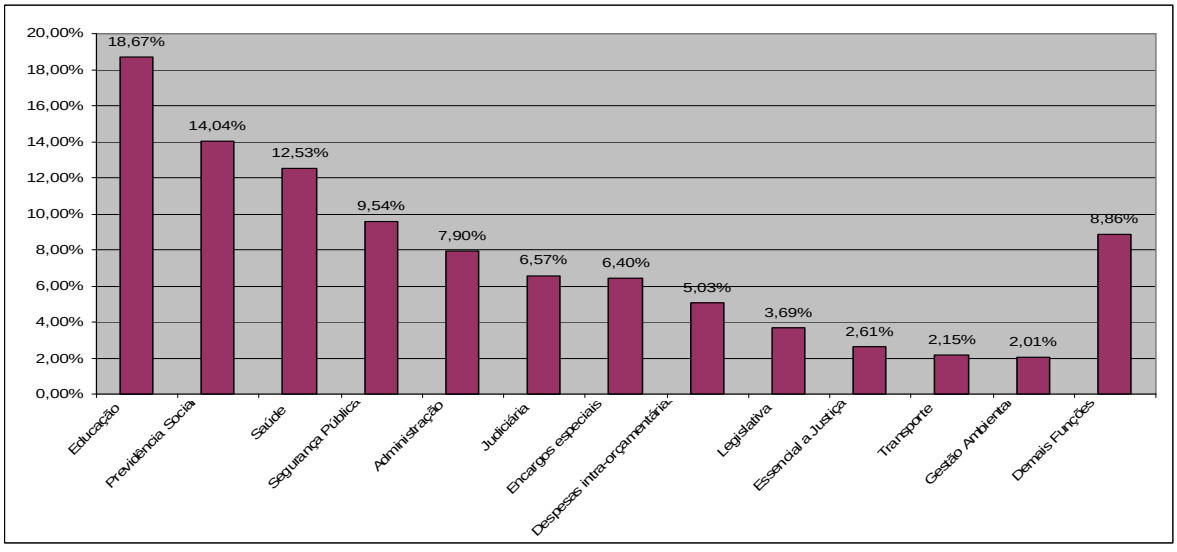
Tabela 12 - Despesa por Função de Governo – 2015

Em R$ mil

FUNÇÃO	DOTAÇÃO ATUALIZADA	DESPESAS EMPENHADAS ATÉ O 6º BIMESTRE	% EMPENHADO
Educação	1.892.755	1.784.478	18,67%
Previdência Social	1.342.444	1.341.379	14,04%
Saúde	1.374.245	1.196.926	12,53%
Segurança Pública	969.768	911.791	9,54%
Administração	816.881	755.138	7,90%
Judiciária	676.290	627.658	6,57%
Encargos especiais	675.078	611.411	6,40%
Despesas intra-orçamentárias	490.182	480.923	5,03%
Legislativa	368.056	352.662	3,69%
Essencial a Justiça	255.937	249.834	2,61%
Transporte	250.585	205.074	2,15%
Gestão Ambiental	462.080	192.125	2,01%
Agricultura	252.745	188.126	1,97%
Assistência Social	329.387	155.387	1,63%
Direitos da Cidadania	173.821	131.943	1,38%
Urbanismo	159.011	106.039	1,11%
Saneamento	237.340	59.801	0,63%
Comunicações	54.474	43.839	0,46%
Habitação	100.712	42.059	0,44%
Trabalho	46.941	40.858	0,43%
Indústria	43.548	20.677	0,22%
Comércio e Serviços	32.003	17.796	0,19%
Cultura	19.722	16.674	0,17%
Organização Agrária	17.784	8.352	0,09%
Ciência e Tecnologia	25.724	8.022	0,08%
Desporto e Lazer	5.978	4.509	0,05%
Energia	8.004	2.394	0,03%
Total	**11.081.495**	**9.555.875**	**100**

Fonte: Anexo II do RREO 6º Bimestre/2015

Gráfico 05 - Despesa por Função de Governo – 2015



Da análise do gráfico depreende-se que a soma dos gastos nas funções educação (18,67%), previdência social (14,04%), saúde (12,53%), segurança pública (9,54%) e administração (7,90%) consomem 62,68% das despesas, dado que alicerça a decisão tomada no início do respectivo exercício de se proceder ao acompanhamento da gestão por estas funções de governo. Por conseguinte, temos ainda que as funções judiciária, legislativa e essencial à justiça representam **12,87%** da despesa realizada.

Acrescentando-se àquele montante as despesas realizadas na função encargos especiais (dívida), da ordem de 6,40%, perfaz-se nas funções citadas um total de 81,95% da despesa.

Comparado com o que foi gasto, por exemplo, em funções de investimento como transporte (2,15%), urbanismo (1,11%), saneamento (0,63%), comunicações (0,46%), habitação (0,44%), ciência e tecnologia (0,08%), estes percentuais acabam por revelar a baixa capacidade do Estado de promover investimentos e adotar políticas públicas que impactem de forma definitiva no seu desenvolvimento, ficando sempre a depender de recursos transferidos da União ou até mesmo de empréstimos que, geralmente, são aplicados em investimentos que pouco ou nenhum retorno trazem à sociedade, a exemplo dos realizados nas áreas de irrigação durante décadas.

2.2.2 Despesas por “Elementos de Despesas”

A análise das despesas sob a ótica dos elementos de despesas permite uma visão mais específica sobre a aplicação dos recursos, conforme gráficos 06 e 07 abaixo dispostos:

Gráfico 06 - Despesas por Elementos de Despesas – 2015

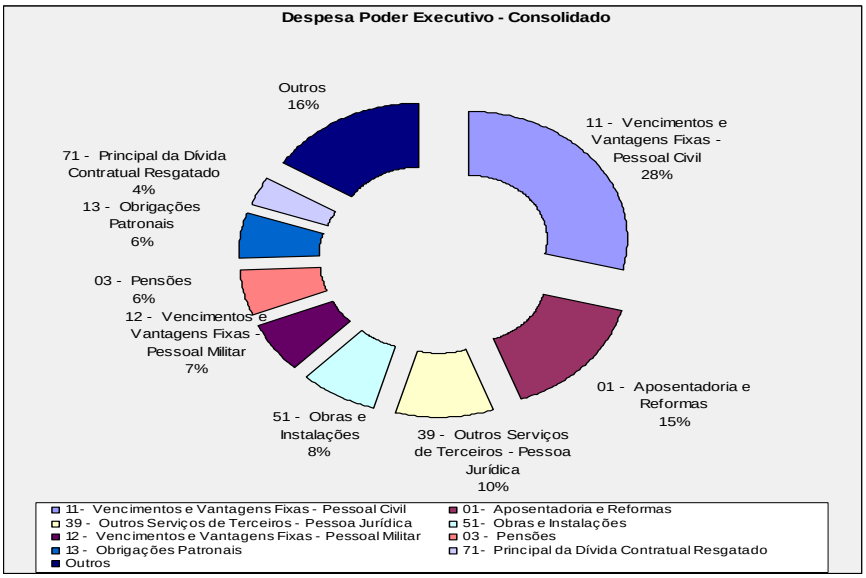
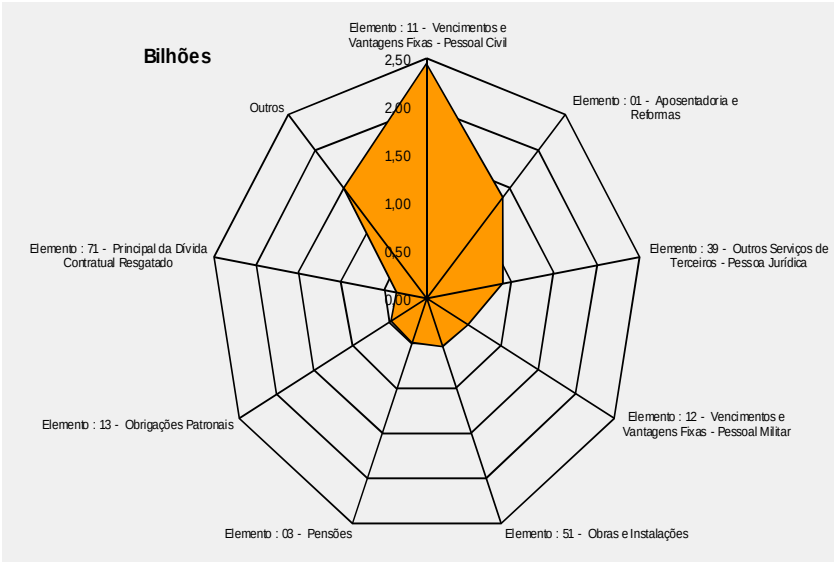


Gráfico 07 - Despesas por Elemento de Despesa – 2015
(Poder Executivo Consolidado)



Do mesmo modo que se concluiu nas análises das despesas agregadas pelas funções de governo, a presente análise também confirma a pequena capacidade do Estado de promover gastos em setores produtivos de modo a alavancar a economia do Estado.

Basta observar as despesas nos elementos típicos de gastos com pessoal e encargos: 11 – vencimentos e vantagens fixas - pessoal civil (28%); 01 – aposentadorias e reformas (15%); 12 – vencimentos e vantagens fixas - pessoal militar

(7%); 03 – pensões (6%); 13 – obrigações patronais (6%), que, somadas, representaram 62% do total da despesa do Estado.

E mais, adicionadas as despesas dos elementos 39 – outros serviços de terceiros pessoa jurídica (10%) e 71 - principal da dívida contratual resgatado (3%), chega-se à proporção de 75% da despesa estadual. Significa dizer que a cada R$ 100,00 da despesa, R$ 75,00 foram gastos com pessoal, encargos e dívida, restando apenas R$ 25,00 para as demais despesas: custeio da máquina, investimentos e inclusão social.

2.2.3 Receita Corrente Líquida

Para fins de apuração da Receita Corrente Líquida foram utilizados os dados obtidos no Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado – SIAF e, em atenção ao Parecer Normativo PN-TC 05/2004, foram deduzidos os valores referentes ao Imposto de Renda Retido na Fonte dos Servidores Públicos Estaduais, em que pese a orientação do Manual de Demonstrativos Fiscais, aprovada pela Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional nº 553/14 que assim dispõe:

> "O Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF deverá ser incluído pelo ente que efetuou a retenção na fonte, não se admitindo deduções a qualquer título para efeito de cômputo da RCL".

Feitas estas ressalvas, demonstra-se na seguinte tabela os valores apurados pelo TCE para a Receita Corrente Líquida, conforme apresentado no RREO, incorporado o supracitado Parecer Normativo e utilizada a metodologia da STN.

Tabela 13 – Receita Corrente Líquida

Em R$ mil

DISCRIMINAÇÃO	RREO	TCE	STN
Receita Corrente	10.923.393	10.917.449	10.917.449
(-) Transferências Constitucionais a Municípios	1.222.217	1.222.218	1.222.218
(-) Dedução da Receita p/ Formação do FUNDEB	1.423.865	1.446.150	1.446.150
(-) Contribuição Plano Seg. Social Servidor	288.724	288.556	288.556
(-) Compensação Financeira entre Regimes Previdência	15.213	15.213	15.213
(-) IRRF dos servidores – Parecer PN TC 05/04	363.176	363.177	0
(=) RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL)	7.610.197	7.582.135	7.945.312

Fonte: SAGRES

2.2.4 Receitas e Despesas Previdenciárias

O Sistema Previdenciário do Estado da Paraíba se adequou à legislação vigente reguladora dos regimes de previdência próprios, através da Lei Estadual nº 7.517/2003 (criação da PBPREV), que foi posteriormente alterada pela Lei Estadual nº 9.939/2012 (segregação das massas), com a criação do Fundo Financeiro e do Fundo Capitalizado, sendo o primeiro destinado aos servidores que ingressaram no Estado antes da lei e, o segundo, aos servidores que ingressarem após a lei.

As contribuições aos Fundos Previdenciários (Financeiro e Capitalizado) levantadas pela Auditoria foram baseadas nas planilhas encaminhadas pela Secretaria de Estado da Administração à PBPREV, contendo a remuneração bruta, base de cálculo servidor/patronal, contribuições devidas, separadas por fundo a que se vincula o servidor e por órgão/entidade (Documentos TC nºs 27491/16 e 27492/16).

No tocante ao Fundo Financeiro, observa-se que praticamente inexistiu diferença entre o valor calculado pela Auditoria e aquele informado pela PBPREV, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Tabela 14 – Contribuições Previdenciárias

Em R$ mil

PODER/ÓRGÃO	AUDITORIA		REPASSADO	DIFERENÇA (R$)
	PATRONAL	SERVIDOR		
Justiça Comum	65.501	32.579	98.080	0,00
Ministério Público	23.714	11.850	35.564	0,00
Tribunal de Contas*	14.754	7.272	22.026	3,52
Assembleia Legislativa**	10.871	5.435	16.306	11,73
Poder Executivo - Civil	197.779	98.701	296.478	1.433,03
Poder Executivo - Militar	59.129	29.562	88.690	851,43
Subtotal Poderes	**371.748**	**185.399**	**557.144**	**2.299,71**
Defensoria Pública	**8.451**	**4.201**	**12.656**	**-3.249,27**
Indiretas	**83.745**	**10.428**	**94.134**	**8.588,16**
TOTAL	**463.944**	**200.028**	**663.934**	**7.638,60**

Fonte: SAGRES

Conforme demonstrado pela Auditoria, foram constatadas diferenças a menor nos repasses de contribuição previdenciária dos poderes e órgãos e da Administração Indireta, respectivamente, no valor de R$ 2.299 mil e R$ 8.588 mil, enquanto que na Defensoria Pública foi repassado à maior R$ 3.249 mil.

Malgrado esta constatação e, em decorrência das divergências nos valores repassados "a maior" e "a menor", pode-se se afirmar que as obrigações previdenciárias relativas ao Fundo Financeiro foram integralmente cumpridas.

No tocante ao Fundo Capitalizado, conforme tabela abaixo, a Auditoria não registrou qualquer anormalidade, tendo em vista as ínfimas diferenças encontradas.

Tabela 15 – Fundo Capitalizado

PODER/ÓRGÃO	AUDITORIA		REPASSADO	DIFERENÇA (R$)
	PATRONAL	SERVIDOR		
Justiça Comum	3.485	1.724	5.209	26,59
Ministério Público	1.672	836	2.508	31,73
Tribunal de Contas*	278	139	417	0,58
Assembleia Legislativa**	573	287	860	7,14
Poder Executivo - Civil	19.654	9.827	29.481	2.266,08
Poder Executivo - Militar	1.473	736	2.209	7,83
SUBTOTAL PODERES	**27.135**	**13.549**	**40.684**	**2.339,95**
Defensoria Pública	38	19	57	0,13
Indiretas	344	172	516	0,00
TOTAL	**27.517**	**13.740**	**41.257**	**2.340,08**

Fonte: SAGRES

Neste particular, registre-se que a Auditoria reclamou da baixa qualidade das informações prestadas pela Secretaria de Estado da Administração e também encaminhadas à PBPREV, por se mostrarem insuficientes para o efetivo controle dos valores repassados, sobretudo após a instituição dos Fundos Previdenciários (Financeiro e Capitalizado).

É bem verdade que o novo arranjo previdenciário do Estado exige controle mais rigoroso respeitante aos repasses, especialmente tendo em vista a necessidade de observação da data de admissão do servidor para o recolhimento da

contribuição ao devido fundo previdenciário, bem como a efetiva verificação de que estas contribuições, de fato, foram recolhidas a cada fundo.

Ressalta-se que, no exercício de 2014, o Governo do Estado celebrou termo de parcelamento de débito junto à PBPREV no valor atualizado de R$ 15.191.157,30, concernente às contribuições patronais devidas ao Fundo Previdenciário Capitalizado, indevidamente recolhidas ao Fundo Previdenciários Financeiro, no qual se acordou o pagamento de 60 (sessenta) parcelas mensais e sucessivas, no valor inicial de R$ 253.185,96.

No exercício analisado, a Auditoria apontou o adimplemento de 13 (treze) parcelas, totalizando R$ 4.300.847,46, sendo 12 (doze) parcelas referentes ao exercício em questão e 01 (uma) parcela referente ao exercício de 2014, remanescendo até então um saldo devedor de R$ 11.140.181,94 em dezembro de 2015 (Documento TC nº 23661/16).

2.2.4.1 Dívida Fundada dos Fundos Previdenciários

Conforme demonstrado no balanço patrimonial da Paraíba Previdência - PBPREV (Doc. TC nº 23708/16), restou impossibilitada a identificação da composição da dívida fundada/passivo não circulante, referente a cada um dos fundos previdenciários, uma vez que a única informação apontada naquele demonstrativo foi o saldo total da dívida no montante de R$ 103.366.895,00, ao final do exercício de 2015.

Diante do fato, a unidade de instrução solicitou à Gerência Contábil e Financeira da PBPREV o demonstrativo individualizado da dívida fundada/ passivo não circulante de cada fundo, sendo enviado o demonstrativo das provisões matemáticas extraídas do Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAF (Doc. TC nº 23.669/16), a seguir exposto na tabela 16:

Tabela 16 – Dívida Fundada Interna / Passivo Não Circulante

R$ 1,00

COMPOSIÇÃO	VALOR - R$			
	2012	2013	2014	2015
Fundo Financeiro				
Provisões Matemáticas Previdenciárias - Passivo Atuarial	11.201.366.503,66	0	0	0
Precatórios	0	1.582.355,11	1.582.355,11	1.582.355,11
TOTAL	**11.201.366.503,66**	**1.582.355,11**	**1.582.355,11**	**1.582.355,11**
Fundo Capitalizado				
Provisões Matemáticas Previdenciárias - Passivo Atuarial	0	0	28.683.285,00	103.366.895,00
TOTAL	**0**	**0**	**28.683.285,00**	103.366.895,00
TOTAL DA DÍVIDA FUNDADA INTERNA/PASSIVO NÃO CIRCULANTE	**11.201.366.503,66**	**1.582.355,11**	**30.265.640,11**	**104.949.250,11**

Fonte: Demonstrativos das Provisões Matemáticas da PBPREV referentes aos exercícios de 2012, 2013, 2014 e 2015 (Documentos TC nº 23671/16, 23673/16 e 23669/16).

As provisões matemáticas previdenciárias ou reservas matemáticas previdenciárias correspondem, segundo o inciso XIV do artigo 2º da Portaria MPS nº 403/08 ao:

> "...montante calculado atuarialmente, em determinada data, que expressa, em valor presente, o total dos recursos necessários ao pagamento dos compromissos do plano de benefícios ao longo do tempo."

Assim, as provisões matemáticas são as diferenças apuradas entre o montante dos benefícios futuros (concedidos e a conceder) e as contribuições correspondentes trazidas a valores presentes calculados atuarialmente.

De acordo com o artigo 17, § 1º, da Portaria MPS nº 403/08, as provisões matemáticas integram o "passivo atuarial" e, por expressa disposição do § 3º do artigo 17 da citada portaria, devem ser registradas no passivo exigível a longo prazo (passivo não circulante) do balanço patrimonial, no grupo de contas denominado "provisões matemáticas previdenciárias", conforme o detalhamento estabelecido no plano de contas aplicável aos RPPS, devendo ser observados os valores constantes na avaliação atuarial.

Da análise do quadro anterior, depreende-se que as provisões matemáticas no valor de R$ 11.201.366.503,66, do exercício de 2012, pertencentes exclusivamente ao Fundo Financeiro, foram totalmente baixadas no exercício 2013, passando a compor o passivo atuarial do fundo capitalizado ao final de 2014 e 2015, nos montantes de R$ 28.683.285,00 e R$ 103.366.895,00, respectivamente.

Registre-se que o principal efeito contábil derivado da segregação de massas realizada em dezembro de 2012 é justamente a supressão do déficit atuarial do Fundo Previdenciário Financeiro, todavia, tal baixa deveria ter sido automaticamente transformada em insuficiência financeira, onde o equilíbrio atuarial do citado fundo seria mantido, ao longo do tempo, através de aportes de recursos provenientes do Tesouro Estadual.

Conforme estabelecido nas Portarias MPS nºs 95/2007 e 509/2013 e no Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP/STN), os aportes financeiros extraordinários realizados pelo Estado com o fito de preservar o equilíbrio atuarial do Fundo Previdenciário Financeiro devem ser devidamente contabilizados a título de "Cobertura de Insuficiência Financeira" como conta contábil redutora das Provisões Matemáticas Previdenciárias, registrando, de acordo com o resultado da avaliação atuarial, o valor presente das insuficiências financeiras futuras do plano financeiro.

Em sentido contrário, apontou a Auditoria que o Balanço Patrimonial do exercício de 2015, apesar de apresentar o registro das provisões matemáticas previdenciárias, não evidenciou a conta "Cobertura de Insuficiência Financeira", redutora da conta "Provisões Matemáticas Previdenciárias".

Por outro lado, os Demonstrativos da Dívida Fundada Interna (DRAA) extraídos do SIAF, detalharam a composição das Provisões Matemáticas Previdenciárias, revelando a insuficiência financeira provisionada do Fundo Financeiro ao final dos exercícios de 2013, 2014 e 2015, conforme exposto na tabela abaixo:

Tabela 17 - Insuficiência financeira provisionada do Fundo Financeiro ao final dos exercícios (2013 - 2014 – 2015)

PLANO FINANCEIRO		VALORES - R$		
		2013	2014	2015
Benefícios Concedidos e a Conceder				
Aposentadorias / Pensões / Outros	(a)	1.636.173.643,00	1.888.289.532,78	1.879.798.474,28
Contribuições - Ente, Ativos, Inativos e Pensionistas	(b)	770.006.464,00	567.749.712,95	536.255.691,90
Compensação Previdenciária	(c)	125.555.595,00	20.750.833,10	20.648.100,00
Cobertura de Insuficiência Financeira	**(d = a - b - c)**	**740.611.584,00**	**1.299.788.986,73**	**1.322.894.682,38**

Fonte: Demonstrativos das Provisões Matemáticas da PBPREV referentes aos exercícios de 2013, 2014 e 2015 (Documentos TC nº 23671/16, 23673/16 e 23669/16).

Conforme indicado, verificou-se uma considerável incompatibilidade entre o Passivo Atuarial ao final de 2012 (R$ 11.201.366.503,66) e o valor da insuficiência

financeira provisionada ao final dos exercícios de 2013, 2014 e 2015 (R$ 740.611.584,00, R$ 1.299.788.986,73 e R$ 1.322.894.682,38, respectivamente).

Registre-se que este fato contábil relevante não foi objeto de nota explicativa na prestação de contas e, nem tampouco, foram apresentadas justificativas pela gestão da PBPREV da citada incompatibilidade nas prestações de contas dos exercícios de 2013, 2014 e 2015.

No que concerne ao Fundo Financeiro Capitalizado, a Auditoria informou que, segundo avaliação realizada pelo atuário responsável pelo fundo (Doc. TC nº 23690/16), este apresentou um déficit técnico na ordem de R$ 50.506.434,18, como se constata na tabela a seguir, e que, acaso a ele incorporado às despesas administrativas, o déficit passa para R$ 54.648.739,00.

Tabela 18 - Resultados da Avaliação Atuarial (Fundo Capitalizado)

CAMPOS	VALORES	VALORES	VALORES
	R$		
	MILITAR	CIVIL	TOTAL
Ativo do Plano	183.131,00	52.677.329,82	52.860.460,82
Valor Atual dos Salários Futuros	40.645.726,47	2.412.018.627,47	2.452.664.353,94
Valor Atual dos Benefícios Futuros (Benefícios a conceder)	13.836.573,00	931.133.673,00	944.970.246,00
Valor Atual dos Benefícios Futuros (Benefícios concedidos)	0,00	0,00	0,00
Valor Atual das Contribuições Futuras do Ente (Benefícios concedidos)	0,00	0,00	0,00
Valor Atual das Contribuições Futuras do Ativo, Aposentado e Pensionista (Benefícios concedidos)	0,00	0,00	0,00
Valor Atual das Contribuições Futuras do Ente (Benefícios a conceder)	8.942.059,00	530.644.099,00	539.586.158,00
Valor Atual das Contribuições Futuras do Ativo, Aposentado e Pensionista (Benefícios a conceder)	4.571.734,00	284.215.876,00	288.787.610,00
Valor Atual da Compensação Financeira a Receber	139.649,00	13.089.934,00	13.229.583,00
Valor Atual da Compensação Financeira a Pagar	0,00	0,00	0,00
RESULTADO ATUARIAL	**0,00**	**- 50.506.434,18**	**- 50.506.434,18**

Fonte: Avaliação Atuarial e DRAA (Doc. TC nº 23690/16 e Doc. TC nº 23685/16)

Igualmente ao detectado no fundo financeiro, a Auditoria também constatou divergência relativa ao déficit atuarial apresentado na avaliação (R$ 50.506.434,18) e o informado no DRAA (R$ 41.654.920,18).

A despeito da ocorrência de déficit atuarial, não foi apresentado junto com o Parecer Atuarial plano de amortização para solução do déficit apurado, conforme disposto no artigo 18 da Portaria MPS nº 403/2008, in verbis:

> Art. 18. No caso da avaliação indicar déficit atuarial deverá ser apresentado no Parecer Atuarial plano de amortização para o seu equacionamento.

Desse modo, não foram adotadas medidas por parte da PBPREV e do Governo do Estado com vistas ao equacionamento do déficit atuarial do Fundo Capitalizado.

2.2.4.2 Transferência de Recursos entre os Fundos de Previdência "Capitalizado" e "Financeiro".

Na última quinzena de 2015, foi aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba a Lei Estadual nº. 10.604/15, de iniciativa do Poder Executivo que modificou a redação do art. 16-C da Lei Estadual de criação da PBPREV (Lei nº 7.517/2003) e autorizou a transferência de recursos entre os Fundos Previdenciários "Financeiro" e "Capitalizado", na hipótese de variação negativa do Produto Interno Bruto – PIB do Estado no respectivo exercício financeiro.

Ao tomar conhecimento da publicação da aludida lei, esta Corte de Contas solicitou informações acerca da movimentação financeira dos últimos 60 (sessenta) dias dos recursos do Fundo Previdenciário, bem como a previsão de qualquer transação até o dia 31/12/2015, tendo a PBPREV encaminhado as informações através do Documento TC nº 23.662/16.

Foi dado constatar que o Fundo Previdenciário Capitalizado possuía em 30/11/2015 disponibilidades no montante de R$ 83.770.009,12 e que não havia ocorrido até aquela data qualquer despesa ou transferência de recursos para o Fundo Previdenciário Financeiro.

Concernente ao mês de dezembro de 2015 constatou-se que foram realizadas duas transferências para o Fundo Previdenciário Financeiro, a primeira, em 18/12/2015, no valor de R$ 43.549.344,77, e a segunda, em 29/12/2015, no valor de R$ 45.275.672,54, totalizando o montante de R$ 88.825.017,31, resultando na redução das disponibilidades, em 31/12/2015, para R$ 1.317.453,87.

Em razão da gravidade dos fatos, expediu-se em 01/03/2016 o ALERTA TC GAB/FRC 0001/2016, ao Sr. Ricardo Vieira Coutinho, publicado no Diário Oficial Eletrônico (TCE/PB) em 02/03/2016, nos seguintes termos:

> "ALERTAR ao Excelentíssimo Senhor Governador, RICARDO VIEIRA COUTINHO, no tocante à afronta às normas constitucionais e infraconstitucionais, à vinculação dos recursos do Fundo Previdenciário Capitalizado e à imprescindível observância da obrigatoriedade da manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS; recomendando a adoção de providências no sentido de suspender novas transferências do Fundo Previdenciário Capitalizado para o Fundo Previdenciário Financeiro, bem como devolver integralmente os transferidos com as devidas atualizações, nos termos do §3º, do art. 13 da Portaria MPS 402/2008 (fl. 888 do Processo TC 03993/15)."

Diante da inércia do Governador do Estado, através da Decisão Singular DSPL – 0007/2016, em 01/04/2016, foi fixado o prazo de 60 (sessenta) dias ao Sr. Ricardo Vieira Coutinho para a devolução integral dos recursos transferidos do Fundo o Capitalizado para o Fundo Financeiro (R$ 88.825.017,31), acrescido das devidas atualizações. Salienta-se que, até o momento, não foi dado conhecimento a esta Corte acerca de qualquer adoção de medida para sanar a irregularidade cometida.

Neste particular, vale ressaltar que a subtração de recursos previdenciários contraria a Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Nacional de Previdência, as Portarias Normativas do MPS e até mesmo a Lei Estadual nº 9.939[6], de 27 de dezembro de 2012, que segregou as massas de custeio dos benefícios previdenciários em dois planos (financeiro e capitalizado), cujo principal norte foi a garantia do equilíbrio atuarial do regime próprio de previdência estadual.

A Lei Estadual nº 9.939/12, que alterou a Lei nº 7.517/2003 (Lei da PBPREV), estabelece no seu Art. 16-c vedação expressa de transferência de recursos entre o Fundo Capitalizado e o Fundo Financeiro. Contudo, tal restrição foi pretensamente afastada com a edição da Lei Estadual n.º 10.604/15, que passou a

[6] A citada norma teve por objetivo separar a massa mais antiga da massa mais nova de servidores efetivos do regime, considerando a existência de patrimônio, orçamento, contabilidade e movimento financeiro separados em dois fundos previdenciários, bem como uma data de corte para a separação das massas. Tal medida visava a existência de um Fundo constituído numa perspectiva de capitalização das reservas financeiras, denominado de fundo financeiro capitalizado e outro fundo onde o equilíbrio atuarial seria garantido por coberturas financeiras (massa mais antiga), denominado de fundo previdenciário financeiro.

admitir a migração de verbas entre os Fundos, sob a condição de que no exercício financeiro vigente o Produto Interno Bruto fosse negativo.

Ainda que a Lei Estadual n.º 10.604/15 tenha pretendido conferir legalidade à conduta praticada pelo Governador do Estado, convém ressaltar que a aludida norma, flagrantemente, atenta contra dispositivos constitucionais, infraconstitucionais e regulamentações trazidas pelas portarias do Ministério da Previdência Social, vejamos:

> CF/88 - Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, **observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial** e o disposto neste artigo. (grifo nosso)

Extrai-se do aludido artigo que o "equilíbrio financeiro e atuarial" ganhou status de princípio estruturante do regime previdenciário e, neste sentido, visando à manutenção desta condição, o art. 1º da Lei nº 9.717/1998 assim prescreveu:

> 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 inicia**l e em cada balanço utilizando-se parâmetros gerais, para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios;
>
> II - **financiamento mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo e dos pensionistas**, para os seus respectivos regimes; (grifo nosso)

Idêntico raciocínio se extrai do art. 69 da Lei Complementar nº 101/2000, ao estabelecer que "*o ente da Federação que mantiver ou vier a instituir regime próprio de previdência social para seus servidores conferir-lhe-á caráter contributivo e o organizará com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial*". (grifo nosso)

Ademais, nos termos do art. 2º da Portaria MPS nº 403/2008, considera-se: "I – Equilíbrio Financeiro: garantia da equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro" e o "Equilíbrio Atuarial: garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, em longo prazo". Desse modo, é dever a busca por um RPPS equilibrado do ponto de vista financeiro e atuarial.

A mesma portaria, que tem por base os comandos que emanam da Lei nº 9.717/98 e do art. 40 da Constituição Federal, no que se refere ao equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social, assim tratou da impossibilidade de permutação dos recursos dos planos financeiro e previdenciário, vejamos:

> Art. 21. **A segregação da massa será considerada implementada a partir do seu estabelecimento em lei do ente federativo, mediante a separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações correspondentes**. (grifo nosso)
>
> (...)
>
> **§ 2º Uma vez implementada a segregação da massa, fica vedada qualquer espécie de transferência de segurados, recursos ou obrigações entre o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário, não se admitindo, também, a previsão da destinação de contribuições de um grupo para o financiamento dos benefícios do outro grupo.** (grifo nosso)

Da análise dos dispositivos citados, depreende-se ser vedada à transferência de recursos entre os fundos, a qualquer título, tendo em foco a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial, enquanto mandamento constitucional.

Logo, a utilização de recursos previdenciários do Fundo Capitalizado para cobertura de benefícios previdenciários vinculados ao Fundo Financeiro, através de alteração por lei, com claros vícios de inconstitucionalidade e também desacompanhada de avaliação do impacto financeiro e atuarial, resulta, indubitavelmente, no desequilíbrio financeiro do Regime.

Ademais, a Portaria MPS nº 403/2008 orienta que:

> Art. 22. Observado o disposto no artigo 25, **o RPPS que implementar a segregação da massa, somente poderá alterar os seus parâmetros ou desfazê-la, mediante prévia aprovação da SPS**. (grifo nosso)

...

> Art. 26. **Independentemente da forma de estruturação do RPPS as eventuais insuficiências financeiras para o pagamento dos benefícios previstos no Plano de Benefícios são de responsabilidade do tesouro do respectivo ente federativo**. (grifo nosso)

Como se vê, mostra-se indispensável a obediência ao comando contido no art. 2º, §1º, da Lei nº 9.717/98, ao estabelecer que *"A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios* **são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários***"* (grifo nosso).

A partir da leitura destes últimos dispositivos legais e normativos, se torna cristalino observar que, para qualquer alteração que afete a segregação de massas é indispensável à avaliação do seu impacto financeiro e atuarial, devendo esta ser submetida à Secretaria de Previdência Social – SPS do Ministério do Trabalho e Previdência Social. Ademais, está estabelecida na norma a responsabilidade do tesouro do respectivo ente federativo para abarcar as insuficiências financeiras com vistas ao pagamento dos benefícios previdenciários.

Nesse ponto, merece ressaltar a redação contida no art. 8º, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/00), de clareza irretocável ao dispor que **"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"**. Denota-se dessa forma que, se tratando de recursos vinculados, não se admite a sua utilização para outro fim.

Igualmente, destaque-se que a utilização indevida dos recursos previdenciários dá ensejo a não emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), eis que desrespeita os critérios definidos nos termos do art. 5º da Portaria MPS nº 204/2008, situação indesejada a qualquer ente púbico, uma vez que acarreta uma série de limitações, conforme prevê o art. 4º da Portaria MPS nº 204/2008:

> Art. 4º O CRP será exigido nos seguintes casos:
>
> I - realização de transferências voluntárias de recursos pela União;
> II - celebração de acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como recebimento de empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União;
> III - liberação de recursos de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras Federais;

IV - pagamento dos valores devidos pelo Regime Geral de Previdência Social - RGPS, em razão do disposto na Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999.

2.2.5 Demonstrativo do Resultado Nominal

A apuração do resultado nominal, que visa medir a evolução da dívida fiscal líquida do Estado em determinado período, está demonstrada na tabela a seguir:

Tabela 19 – Resultado Nominal

LRF, art 53, inciso III – Anexo 5			Em R$ mil
DÍVIDA FISCAL LÍQUIDA	**SALDO**		
	Em 31/Dez/2014	**Em Out/2015**	**Em Dez/2015**
	(a)	**(b)**	**(c)**
DÍVIDA CONSOLIDADA (I)	4.219.518	4.793.407	4.487.120
DEDUÇÕES (II)	1.482.725	1.311.078	1.190.000
Disponibilidade de Caixa Bruta (Ativo Disponível)	1.207.711	1.369.625	1.152.796
Demais Haveres Financeiros (Ativo Realizável)	330.161	-	87.147
(-) Restos a Pagar Processados (Exceto Precatórios)	55.147	58.547	49.943
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA (III) = (I – II)	2.736.794	3.482.329	3.297.120
RECEITA DE PRIVATIZAÇÕES (IV)	-	-	-
PASSIVOS RECONHECIDOS (V)	-	-	-
DÍVIDA FISCAL LÍQUIDA (VI) = (III + IV – V)	**2.736.794**	**3.482.329**	**3.297.120**
RESULTADO NOMINAL	**PERÍODO DE REFERÊNCIA**		
	No Bimestre (c – b)	**Até o Bimestre (c - a)**	
VALOR	**-185.209**	**560.326**	
DISCRIMINAÇÃO DA META FISCAL		**VALOR CORRENTE**	
META DE RESULTADO NOMINAL FIXADA NO ANEXO DE METAS FISCAIS DA LDO P/ O EXERCÍCIO DE REFERÊNCIA		**669.979**	

Fonte: Anexo 5 – RREO 6º bimestre 2015.

De acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias foi fixado como meta de Resultado Nominal, para este exercício um aumento de até R$ 669.979 mil no montante da dívida fiscal líquida e, considerando que o resultado nominal apurado no período de janeiro a dezembro foi positivo, no valor de R$ 560.326 mil, a Auditoria afirmou que “segundo os dados apresentados pela Controladoria Geral do Estado, a meta fiscal estipulada foi cumprida.”

Passando a analisar em separado os valores da dívida fiscal líquida, advindos do Regime Previdenciário, evidenciou-se o seguinte resultado:

Tabela 20 – Regime Previdenciário

LRF, art 53, inciso III – Anexo 5 — Em R$ mil

DÍVIDA FISCAL LÍQUIDA PREVIDENCIÁRIA	SALDO		
	Em 31/dez/2014 (a)	Em Out/2015 (b)	Em Dez/2015 (c)
DÍVIDA CONSOLIDADA PREVIDENCIÁRIA (VII)	-	83.332	103.367
Passivo atuarial	-	83.332	103.367
Demais dívidas	-	-	-
DEDUÇÕES (VIII)	70.177	90.871	19.874
Disponibilidade de Caixa Bruta (Ativo Disponível)	178	919	354
Investimentos	47.603	80.635	1.954
Demais Haveres Financeiros	22.445	9.317	17.567
(-) Restos a Pagar Processados	48	-	-
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA PREVIDENCIÁRIA (IX)=(VII-VIII)	-70.177	-7.539	83.493
PASSIVOS RECONHECIDOS (X)	-	-	-
DÍVIDA FISCAL LÍQUIDA PREVIDENCIÁRIA (XI) = (IX – X)	**-70.177**	**-7.539**	**83.493**

Fonte: Anexo 5 – Demonstrativo do Resultado Nominal – RREO 6º bimestre 2015.

Conforme já abordado anteriormente, após a segregação de massas dos regimes previdenciários, ocorrida ao final de 2012, ocorreu a supressão do passivo atuarial existente, no valor de R$ 11.201.367 mil, o que permitiu a redução da dívida fiscal líquida previdenciária em igual monta, no final de 2013.

Para o exercício de 2015, tendo em vista que nos exercícios 2013 e 2014 os valores referentes a esta rubrica não foram apontados, tem-se que o resultado acima apresentado é “artificial”, portanto, não retrata a realidade, pois, se acrescermos a ele o valor subtraído em 2013, chegaremos a uma dívida fiscal líquida previdenciária de R$ 11.284.860 mil.

Ressalte-se que não há nenhuma inovação a este entendimento, porquanto estão depositados neste Tribunal documentos que atestam passivos muito superiores para os exercícios de 2016 e 2017.

2.2.6 Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos.

Outra consequência da segregação de massas do regime previdenciário, segundo o manual de demonstrativos fiscais aplicado à União e aos Estados, Distrito

Federal e Municípios (6ª edição - Portaria nº 553, de 22 de setembro de 2014), é a obrigatoriedade de elaborar e publicar demonstrativos da projeção atuarial do regime de previdência social em separado, por meio de um demonstrativo para cada plano.

No anexo 10 do RREO, referente aos Fundos Financeiro e Capitalizado, deixaram de ser apresentados ditos demonstrativos, conforme Documento TC nº 04184/16, às fls. 15/16, o que constitui grave falha na prestação de contas, tendo em vista que a análise das contas de Governador engloba a gestão fiscal e o regime previdenciário.

2.2.7 Demonstrativo dos Restos a Pagar por Poderes e Órgãos

No exercício ocorreu o cancelamento de restos a pagar processados na ordem de R$ 293 mil, conforme tabela abaixo, em manifesta desobediência ao entendimento da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, constante da 6ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, aplicado ao exercício 2015, ipsis litteris:

> Portaria Conjunta STN/SOF nº 1/2014 (6ª Edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público)
>
> Parte I – Procedimentos Contábeis Orçamentários
>
> 4.7 Restos a Pagar
>
> Pg. 112. Os restos a pagar processados são aqueles em que a despesa orçamentária percorreu os estágios de empenho e liquidação, restando pendente apenas o estágio do pagamento. Em geral, não podem ser cancelados, tendo em vista que o fornecedor de bens/serviços cumpriu com a obrigação de fazer e a Administração não poderá deixar de cumprir com a obrigação de pagar.

Tabela 21 – Restos a Pagar

Em R$ mil

PODERES / ÓRGÃOS	INSCRITOS		PAGOS	CANCELADOS	SALDO
	EM EXERCÍCIOS ANTERIORES	EM 31/12/2014			
RESTOS A PAGAR (EXCETO INTRAORÇAMENTÁRIOS) (I)	**54.742**	**69.955**	**75.310**	**291**	**49.097**
ADMINISTRAÇÃO DIRETA	**46.780**	**53.523**	**58.641**	**-**	**41.661**
Poder Executivo	46.236	51.539	56.530	-	41.245
Assembleia Legislativa	-	1.446	1.446	-	-
Tribunal de Contas	2	27	11	-	18
Poder Judiciário	244	323	298	-	269
Ministério Público	297	188	356	-	130
ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	**7.962**	**16.433**	**16.668**	**291**	**7.436**
Poder Executivo	7.960	16.422	16.658	291	7.433
Assembleia Legislativa	-	-	-	-	-
Tribunal de Contas	-	-	-	-	-
Poder Judiciário	2	11	10	-	2
Ministério Público	-	-	-	-	-
RESTOS A PAGAR (INTRAORÇAMENTÁRIOS) (II)	**453**	**4.192**	**3.797**	**2**	**846**
Poder Executivo	428	4.176	3.782	2	820
Administração Direta	374	1.143	760	-	757
Administração Indireta	54	3.034	3.022	2	64
Assembleia Legislativa	-	-	-	-	-
Tribunal de Contas	-	-	-	-	-
Poder Judiciário	25	16	15	-	26
Ministério Público	-	-	-	-	-
TOTAL (III) = (I + II)	**55.196**	**74.147**	**79.107**	**293**	**49.943**

Fonte: Anexo 7 – Demonstrativo dos Restos a Pagar por Poder e Órgão – RREO 6º bimestre 2015.

Apesar dos valores envolvidos não representarem expressivos valores, cabe recomendação par melhor atenção na execução orçamentária, a fim de se evitar reincidências desta falha na execução do orçamento futuro.

2.3 Relatório de Gestão Fiscal – RGF

2.3.1 Poder Executivo

Iniciando pela análise da despesa de pessoal confrontada com a receita corrente líquida tem-se o comportamento registrado na tabela abaixo:

Tabela 22 - Despesa Líquida de Pessoal do Poder Executivo (janeiro a dezembro de 2015**)**

Em R$ mil

Discriminação	Despesa líquida com pessoal (a)	RCL (b)	% da RCL (a/b)	Limites		
				Legal	Prudencial (95% do limite legal)	Alerta (90% do limite legal)
(1) RGF Publicado	3.876.191	7.610.197	50,93	49,00%	46,55%	44,10%
(2) Secretaria do Tesouro Nacional	4.292.331	7.945.312	54,02			
(3) Cálculo TCE 1	4.075.257	7.582.135	53,75			
(4) Cálculo TCE 2	3.237.539	7.582.135	42,7			

Fontes: RGF do Poder Executivo (3º quadrimestre) e SIAF (Documento TC nº 25.676/16)

Na tabela a seguir, estão discriminados os critérios de apuração do índice da despesa de pessoal, conforme adotado pela Controladoria do Estado, pela Secretaria do Tesouro Nacional e Pareceres desta Corte.

Tabela 23 – Despesa de Pessoal

ITEM	AUTOR	CRITÉRIO	INSTRUMENTO LEGAL	LIMITE LEGAL
(1) RGF Publicado	Poder Executivo	Dados do RGF, exclui o IRRF da RCL e DP	PN TC 05/04	ultrapassou (+ 1,93%)
(2) Secretaria do Tesouro Nacional	Secretaria do Tesouro Nacional	Inclui todas as remunerações, ativos, inativos, pensionistas e IRRF.	Portaria STN 637/2012	ultrapassou (+ 5,02%)
(3) Cálculo TCE 1	Auditoria	Dados do SIAF, exclui o IRRF da RCL e DP.	PN TC 05/04	ultrapassou (+4,75%)
(4) Cálculo TCE 2	Auditoria	Despesa empenhada (consolidada, orçamento fiscal e seguridade social), exclui IRRF da RCL e DP e exclui o pagamento de inativos	PN TC 05/2005 e PN TC 77/07	Não ultrapassou (-6,3%)

Como visto, o próprio demonstrativo elaborado pelo Poder Executivo aponta a ultrapassagem do limite legal da despesa de pessoal, situação que só não foi verificada pelo cálculo TCE 2 da Auditoria, excluindo o IRRF e o pagamento de inativos e pensionistas.

No voto, farei proposta de desconsideração progressiva dos efeitos dos pareceres desta Corte, de forma a unificar o entendimento acerca dos valores componentes da despesa de pessoal.

Em relação aos demais demonstrativos do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo, despertou a atenção da Auditoria o demonstrativo da disponibilidade de caixa líquida e a inscrição de restos a pagar no montante de R$ 48.428 mil, sem a devida contrapartida financeira, conforme demonstrado abaixo:

Tabela 24 – Valores Excedentes de Inscrição em Restos a Pagar não Processados no Exercício

Em R$ mil

IDENTIFICAÇÃO DOS RECURSOS	DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA (ANTES DA INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS DO EXERCÍCIO)	RESTOS A PAGAR EMPENHADOS E NÃO LIQUIDADOS DO EXERCÍCIO	EMPENHOS NÃO LIQUIDADOS NO EXERCÍCIO QUE DEVERIAM TER SIDO CANCELADOS POR INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA
RECURSOS VINCULADOS (I)	**153.155**	**176.694**	**23.539**
Recursos destinados a Ações e Serviços Públicos de Saúde*	54.957	64.308	**9.350**
Recursos destinados a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**	98.197	112.386	**14.189**
RECURSOS NÃO VINCULADOS (II)	**Sem disponibilidade**	**24.889**	**24.889**
Recursos destinados a outras ações	Sem disponibilidade	24.889	24.889
TOTAL (III) = (I + II)			**48.428**

Fontes: Anexo 5 do RGF 3º quadrimestre de 2015 e SIAF.

2.3.2 Relatório de Gestão Fiscal (RGF) – Demais Poderes

Os aspectos da Gestão Fiscal do Poder Judiciário, Assembleia Legislativa, Tribunal de Contas e do Ministério Público foram analisados em conjunto e iniciado pelo demonstrativo da despesa com pessoal, conforme apresentados nas Tabelas seguintes:

Tabela 25 - Despesa com Pessoal em Relação à Receita Corrente Líquida

Em R$ mil

PODER/ ÓRGÃO	DISCRIMINAÇÃO	DESPESA LÍQUIDA DE PESSOAL (a)	RCL* (b)	% RCL (a/b)	LIMITES		
					LEGAL	PRUDENCIAL	ALERTA
ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA (AL)	**(1) RGF PUBLICADO**	126.745	7.610.197	1,69	1,90%	1,805%	1,71%
	(2) SEC. TESOURO NACIONAL**	215.992	7.945.312	2,72			
	(3) APURADO TCE	127.408	7.582.135	1,68			
TRIBUNAL DE CONTAS (TCE)	**(1) RGF PUBLICADO**	68.842	7.610.197	0,9	1,10%*	1,05%	0,99%
	(2) SEC. TESOURO NACIONAL**	105.329	7.945.312	1,33			
	(3) APURADO TCE	68.842	7.582.135	0,91			
JUDICIÁRIO (TJ)	**(1) RGF PUBLICADO**	444.686	7.973.374	5,58	6,00%	5,70%	5,40%
	(2) SEC. TESOURO NACIONAL**	478.373	7.945.312	6,02			
	(3) APURADO TCE	324.619	7.582.135	4,28			
MINISTÉRIO PÚBLICO (MP)	**(1) RGF PUBLICADO**	128.688	7.610.197	1,69	2,00%	1,90%	1,80%
	(2) SEC. TESOURO NACIONAL**	188.764	7.945.312	2,38			
	(3) APURADO TCE	128.688	7.582.135	1,7			

Fonte: SIAF, RGF - 3º Quadrimestre de 2015 dos Poderes e Órgãos do Estado e Doc. TC nº 25679/16 e nº 25687/16

Tabela 26 – Despesa de Pessoal

ITEM	AUTOR	CRITÉRIO	INSTRUMENTO LEGAL	LIMITE LEGAL
(1) RGF Publicado	AL, TCE, TJ e MP.	Dados do RGF, exclui o IRRF da RCL e DP, exclui o pagamento de inativos e pensionistas, exclui as obrigações patronais. A AL ainda exclui a contratação de PFs para apoio parlamentar.	PN TC 05/05, PN TC 77/07, PN TC 12/07 e PN TC 05/09 (este último exclusivo para a AL)	Nenhum ultrapassa
(2) Secretaria do Tesouro Nacional	Secretaria do Tesouro Nacional	Inclui todas remunerações, ativos, inativos, pensionistas e IRRF.	Portaria STN 637/2012	Todos ultrapassam
(3) Apurado TCE	Auditoria	Dados do SIAF, exclui o IRRF da RCL e DP, exclui o pagamento de inativos e pensionistas, exclui as obrigações patronais. A AL ainda exclui a contratação de PFs para apoio parlamentar.	PN TC 05/05, PN TC 77/07, PN TC 12/07 e PN TC 05/09 (este último exclusivo para a AL	Nenhum ultrapassa

Fonte: Relator

Com a utilização dos Pareces do Tribunal na apuração da despesa de pessoal dos poderes e órgãos, os índices de cada um se enquadram dentro dos

limites legais, todavia, quando utilizada a metodologia da Secretaria do Tesouro Nacional, todos ultrapassam o limite.

2.3.3 Relatório de Gestão Fiscal (RGF) – Consolidado

Demonstra-se a seguir, de forma consolidada, o comportamento da despesa de pessoal em relação à Receita Corrente Líquida – RCL do ente, no qual são demonstrados os distintos entendimentos quanto à sua apuração:

Tabela 27 – Despesa de Pessoal em Relação à Receita Corrente Líquida

Em R$ mil

CONSOLIDADO	DISCRIMINAÇÃO	DESPESA BRUTA PESSOAL (a)	INATIVOS E PENS. COM RECURSOS VINCUL. (b)	DESPESA LÍQUIDA PESSOAL (c = a – b)	RCL (d)	% RCL (c/d)	LIMITES	
							LEGAL	PRUDENCIAL
	(1) RGF PUBLICADO	5.445.187	758.997	4.686.190	7.610.197	**61,58**	60,00%	57,00%
	(2) SEC. TESOURO NACIONAL	6.053.441	772.652	5.280.790	7.945.312	**66,46**		
	(3) APURADO TCE	5.690.265	772.652	4.917.613	7.582.135	**64,86**		

Fonte: RGF do 3º Quadrimestre de 2015 do Governo do Estado e SIAF - Doc. TC nº 25679/16 e Doc. TC nº 5682/16.

No cálculo do índice da despesa de pessoal em relação à receita corrente líquida do “ente”, apresentados tanto pela Controladoria quanto pela Auditoria, considerando, tão somente, os efeitos do Parecer Normativo TC 05/04, assim como no cálculo apurado segundo a metodologia da Secretaria do Tesouro Nacional, verifica-se a ultrapassagem do limite legal, conforme tabela seguinte:

Tabela 28 – Limite da Despesa de Pessoal

ITEM	AUTOR	CRITÉRIO	INSTRUMENTO LEGAL	LIMITE LEGAL
(1) RGF Publicado	Poder executivo	Dados do RGF, exclui o IRRF da RCL e DP.	PN TC 05/04	ultrapassou (+ 1,58%)
(2) Secretaria do Tesouro Nacional	Secretaria do Tesouro Nacional	Inclui todas remunerações, ativos, inativos, pensionistas e IRRF.	Portaria STN 637/2012	ultrapassou (+ 6,46%)
(3) Apurado TCE	Auditoria	Dados do SIAF, exclui o IRRF da RCL e DP.	PN TC 05/04	ultrapassou (4,86%)

Fonte: Relator

A título de esclarecimentos, demonstra-se o comportamento da despesa de pessoal do Estado em relação à receita corrente líquida, na hipótese de desconsideração dos pareceres desta Corte e adoção da metodologia da Secretaria do Tesouro Nacional.

Tabela 29 – Índices da Despesa de Pessoal

DESPESA COM PESSOAL (DP)	VALOR	DP/RCL	LIMITE LEGAL	LIMITE PRUDENCIAL	LIMITE LEGAL
Assembleia Legislativa	215.992	2,72%	1,90%	1,81%	**Não Cumpriu**
Tribunal de Contas	105.329	1,33%	1,10%	1,05%	**Não Cumpriu**
Tribunal de Justiça	478.373	6,02%	6,00%	5,70%	**Não Cumpriu**
Ministério Público	188.764	2,38%	2,00%	1,90%	**Não Cumpriu**
Poder Executivo	4.292.331	54,02%	49,00%	46,55%	**Não Cumpriu**
Consolidado	5.280.789	66,47%	60,00%	57,00%	**Não Cumpriu**

Fonte: Relatórios de Auditoria

Conforme evidenciado, uma vez utilizado o critério da Secretaria do Tesouro Nacional, todos os índices de despesa de pessoal dos Poderes e Órgãos ultrapassam os limites (prudencial e legal).

3. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL

3.1. Análise da Receita

A Lei Orçamentária Anual – LOA, de nº 10.437/15, estimou a receita e fixou a despesa em R$ 10.527.259 mil, compreendendo os orçamentos “fiscal” e da “seguridade social”.

Na tabela seguinte, serão apresentadas as receitas previstas e realizadas no período (2012 a 2015) compreendido no PPA.

Tabela 30 – Previsão e Realização da Receita Orçamentária – 2015

ESPECIFICAÇÃO	2012			2013			2014			2015		
	PREVISTA	REALIZADA	AH (%)	PREVISTA	REALIZADA	AH (%)	PREVISTA	REALIZADA	AH (%)	PREVISTA	REALIZADA	AH (%)
RECEITAS CORRENTES	**6.451.352**	**6.553.755**	**101,59%**	**7.693.803**	**7.346.400**	**95,48%**	**8.366.864**	**8.031.130**	**95,99%**	**8.771.879**	**8.271.367**	**94,29%**
Receita Tributária	3.673.787	3.974.887	**108,20%**	3.919.853	4.567.614	116,53%	4.753.119	5.175.045	**108,88%**	5.469.416	5.345.107	97,73%
Receita de Contribuição	247.341	252.630	**102,14%**	301.531	258.695	85,79%	303.939	277.967	**91,45%**	281.551	288.787	102,57%
Receita Patrimonial	75.139	95.322	**126,86%**	131.207	184.168	140,36%	118.440	133.706	**112,89%**	134.449	177.938	132,35%
Receita Industrial	4.045	91	**2,25%**	10.311	42	0,41%	9.212	151	**1,64%**	5.803	-	-
Receita de Serviços	153.826	124.018	**80,62%**	163.948	83.872	51,16%	150.587	70.416	**46,76%**	178.716	64.844	36,28%
Transferências Correntes	4.033.387	3.985.915	**98,82%**	4.816.687	4.379.465	90,92%	5.232.130	4.739.219	**90,58%**	5.280.052	4.865.597	92,15%
Outras Receitas Correntes	182.747	140.984	**77,15%**	433.766	168.730	38,90%	223.487	190.676	**85,32%**	207.502	176.025	84,83%
(-) Deduções das Receitas Correntes	-1.918.920	-2.020.092	**105,27%**	-2.083.500	-2.296.186	110,21%	-2.424.050	-2.556.050	**105,45%**	-2.785.610	-2.646.932	95,02%
Receitas Correntes Intra-Orçamentárias	**497.872**	**433.720**	**87,11%**	**442.972**	**462.061**	**104,31%**	**455.190**	**463.823**	**101,90%**	**479.247**	**480.618**	**100,29%**
RECEITAS DE CAPITAL	**695.743**	**368.597**	**52,98%**	**1.165.071**	**738.605**	**63,40%**	**1.246.362**	**849.051**	**68,12%**	**1.276.133**	**543.312**	**42,57%**
Operações de Crédito	375.217	220.344	**58,72%**	692.454	355.611	51,36%	837.710	636.900	**76,03%**	544.419	368.996	67,78%
Alienação de Bens	27.729	3.758	**13,55%**	37.641	5.356	14,23%	7.471	595	**7,96%**	14.570	476	3,27%
Amortização de Empréstimos	1.010	1.346	**133,27%**	570	3.691	647,54%	3	6.073	**202.433,33%**	3	8.346	278.200,00%
Transferências de capital	291.787	143.149	49,06%	409.406	374.246	91,41%	401.178	205.409	51,20%	650.265	145.436	22,37%
Outras receitas de capital	-	-	**-**	25.000	0	0,00%	-	320	**-**	66.877	20.059	29,99%
(-) Deduções das Receitas de Capital	-	-	-	-	-299	-	-	-246	**-**	-	-1	-
Receitas de Capital Intra-Orçamentárias	-	-	-	-	-	-	**-**	**12.740**	-	-	-	-
RECEITA TOTAL	**7.644.967**	**7.356.072**	**96,22%**	**9.301.846**	**8.547.066**	**91,89%**	**10.068.416**	**9.356.744**	**92,93%**	**10.527.259**	**9.295.297**	**88,30%**
INCREMENTO ANUAL	**-**	**-**	**-**	**21,67%**	**16,19%**		**8,24%**	**9,47%**		**4,56%**	**-0,66%**	

Fonte: Relatório da Prestação de Contas.

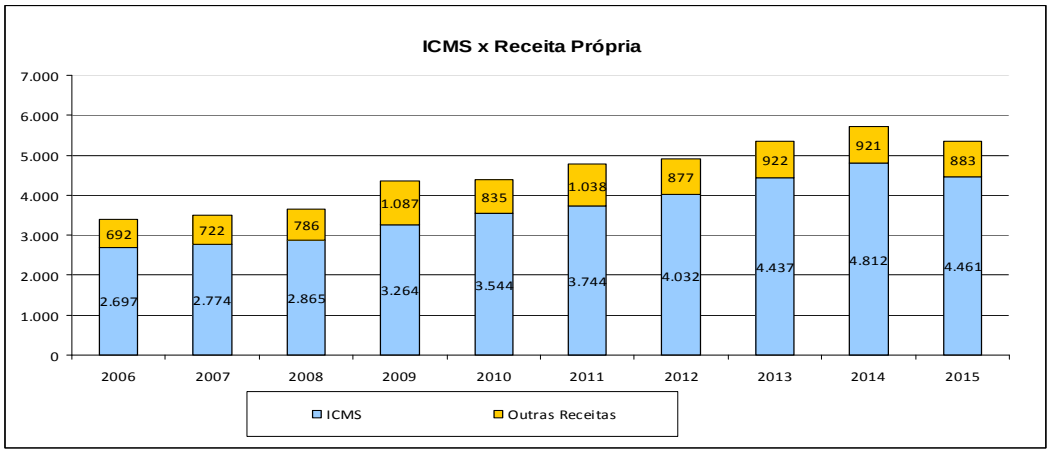
Extrai-se que a receita líquida de 2015 totalizou R$ 9.295 milhões, portanto, inferior em 11,70% do valor previsto na LOA (R$ 10.527 milhões). Se comparada com a receita realizada de 2014, constata-se que foi inferior em 0,66%, ou seja, a curva de tendência de crescimento observada durante a vigência do PPA, no exercício de 2015, foi interrompida.

Ademais, vale ressaltar que durante o período 2012-2015, as receitas do Estado cresceram 26,36%, abaixo da inflação que variou 28,83%.

3.1.1. Receitas ICMS x Receita Própria

Segue demonstrativo do comportamento das receitas de ICMS em relação à receita própria do Estado.

Gráfico 08 – Receita de ICMS X Receita Própria do Estado



Da análise da receita própria do Estado no período 2006-2015, verifica-se que o ICMS correspondeu, em média, a 80% da receita própria. No mesmo período, enquanto o ICMS cresceu de R$ 2,7 bilhões para R$ 4,4 bilhões, representando um crescimento nominal de 65,41%, as demais receitas do Estado variaram 27,60% (de R$ 692 milhões para R$ 883 milhões).

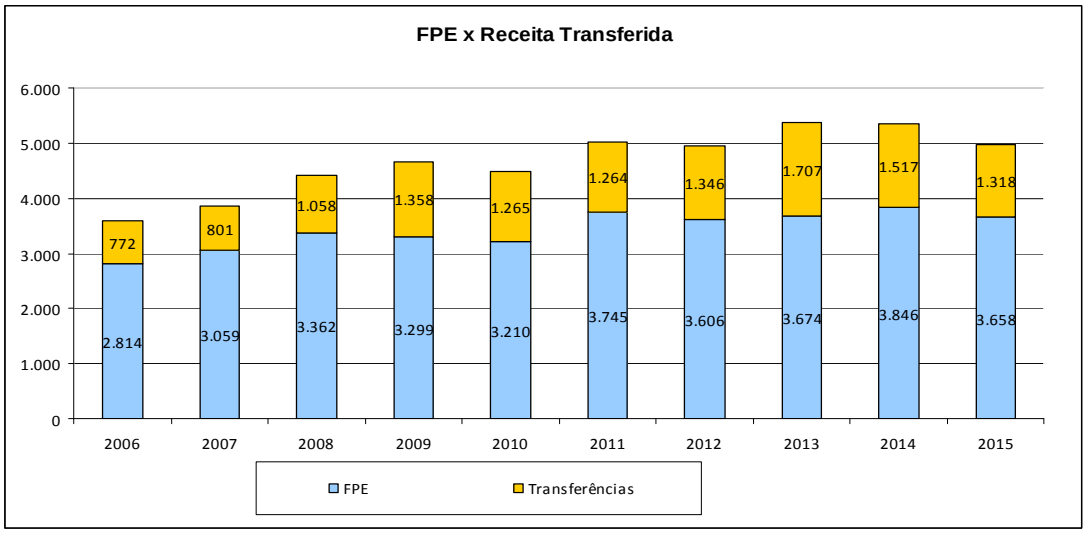
3.1.2. FPE x Receita Transferida

No que tange às receitas transferidas no período 2006-2015, constata-se que o Fundo de Participação do Estado correspondeu, em média, 73% da receita total transferida.

Por outro lado, no mesmo período, o FPE cresceu de R$ 2,8 bilhões para R$ 3,6 bilhões, representando crescimento de 29,99%, enquanto que as demais receitas transferidas cresceram 70,73%, variando de R$ 772 milhões em 2006 para R$ 1,318 bilhões em 2015.

Registra-se ainda que, em 2015, a receita transferida foi 7,22% inferior à do ano anterior, conforme a seguir demonstrado:

Gráfico 09 – FPE X Receita Transferida



3.2. Análise das Despesas

As despesas programadas e efetivamente realizadas no período 2012-2015 foram, de acordo com a categoria econômica, agrupadas na Tabela abaixo:

Tabela 31 – Evolução da Despesa por Categoria Econômica (Fiscal e Seguridade)

Em R$ Mil

ESPECIFICAÇÃO	2012		2013		2014		2015	
	Previsto	Executado	Previsto	Executado	Previsto	Executado	Previsto	Executado
Despesas Correntes	6.210.389	6.632.969	7.192.315	7.227.349	7.728.328	7.874.669	8.383.662	8.388.748
Despesas de Capital	1.433.666	996.055	2.107.240	1.331.740	2.083.389	1.472.271	1.980.053	1.195.984
Reserva de Contingência	912	0	2.291	0	256.699	0	217.033	0
TOTAL	**7.644.967**	**7.629.023**	**9.301.846**	**8.559.088**	**10.068.416**	**9.346.939**	**10.527.259**	**9.584.732**

Fonte: LOA/2012, LOA/2013, LOA/2014 e LOA/2015 / SAGRES

Para as despesas correntes foram previstos R$ 8.383 mil e realizados R$ 8.388 mil, o que demonstra a compatibilidade entre o previsto e o realizado.

Concernente às despesas de capital, a previsão foi de R$ 1.980 mil e a realização de R$ 1.196 mil, ou seja, 60,40% do previsto. Já para a reserva de contingência, conforme verificado nos anos anteriores, do valor previsto (R$ 217 mil) nada foi realizado.

A seguir, Resumo da Execução Orçamentária no qual a Auditoria aponta pequenas divergências entre os valores extraídos do SIAFI e aqueles do Balanço Geral do Estado:

Tabela 32 - Resumo da Execução Orçamentária – 2015

Em RS mil

SIAF		BALANÇO ORÇAMENTÁRIO (BALANÇO GERAL DO ESTADO)	
DISCRIMINAÇÃO	VALOR	DISCRIMINAÇÃO	VALOR
Despesa Autorizada	11.081.496	Despesa Autorizada	11.081.496
Despesa Empenhada	9.555.872	Despesa Empenhada	9.555.872
Despesa Liquidada	9.259.930	Despesa Liquidada	9.285.429
Restos a Pagar inscritos em 2015	436.094	Restos a Pagar inscritos em 2015	446.510
Restos a Pagar processados	140.152	Restos a Pagar processados	176.067
Restos a Pagar não processados	295.942	Restos a pagar não processados	270.443

Fonte: Balanço Orçamentário (Balanço Geral do Estado) e SIAF (Documento TC nº 24079/16)

Não param por aí: as inconsistências persistem quando comparados os valores referentes aos Restos a Pagar processados e não processados com o demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar (Anexo V do RGF), conforme abaixo demonstrado:

Tabela 33 - Divergências Detectadas nos Restos a Pagar – 2015

Em R$ mil

RESTOS A PAGAR	SIAFI	BALANÇO	ANEXO V - RGF
Inscritos em 2015	436.094	446.510	437.349
Processados	140.152	176.067	172.966
Não processados	295.942	270.443	264.383

Fonte: SIAFI – BALANÇO - RGF (Anexo V)

Neste ponto é salutar a recomendação no sentido de que nos próximos exercícios estes valores sejam verificados a fim de se evitar as discrepâncias ora observadas.

3.2.1 Despesas dos Poderes e Órgãos

Para o cálculo dos percentuais dos valores transferidos aos poderes e órgãos persistem duas visões distintas para o cômputo do valor da Receita Corrente

Líquida, por força do PN TC 05/04, decorrente de consulta formulada pela Procuradoria Geral do Estado, que, em relação ao tema assim determina:

> "Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF). Impossibilidade de inclusão de seus valores nos conceitos de "despesa com pessoal" e de "receita corrente líquida", de que trata a Lei Complementar Nacional na 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)."

Destarte, conforme demonstrado no item 2.2.3 – Receita Corrente Líquida, do montante de R$ 10.917 mil da Receita Corrente foi subtraído o valor de R$ 363 mil, correspondente ao IRRF dos servidores estaduais e, desse modo, a Receita Corrente Líquida (ver Tabela 10) foi apurada em R$ 7.582.135 mil e, por conseguinte, adotada como parâmetro para a determinação dos valores a transferir para os poderes e órgãos, conforme tabela abaixo:

Tabela 34 – Transferência Poderes e Órgãos

R$ mil

PODER	ACUMULADO 2015						
	QDD	CMD (a)	Duodécimo repassado (b)	Diferença (c) = (b)-(a)	% da diferença em relação ao Valor Orçado (d) = (c)/(a)	RCL (e)	% do Duodécimo em relação a RCL
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA	257.274	243.774	266.903	23.129	+ 9,49%	7.582.135	3,52
TRIBUNAL DE CONTAS	117.265	115.125	126.034	10.909	+ 9,48%		1,66
JUSTIÇA COMUM	550.388	550.070	583.943	33.873	+ 6,16%		7,70
MINISTERIO PÚBLICO	218.000	217.000	227.353	10.353	+ 4,77%		3,00
DEFENSORIA PÚBLICA	57.702	57.702	-	-	-		-

Fonte: Cronograma Mensal de Desembolso – CMD e Duodécimos (Documento TC nº 28.036/16)

Ressalta-se que não foi informado o valor do repasse do duodécimo da Defensoria Pública, fato que impossibilitou a sua análise.

D'outra banda, através de pesquisa junto ao SAGRES, observou-se que a despesa paga à Defensória pública foi de R$ 70.011.928,00, representando, 0,92% da RCL, assim, chegou-se à conclusão de que dito valor foi o repasse, isto é, o duodécimo.

3.2.2 Orçamento Democrático (OD)

No exercício em análise, o valor autorizado inicialmente na Lei Orçamentária Anual - LOA para os programas e as ações demandadas pelo orçamento democrático atingiu o valor de R$ 1.762.246 mil (Documento TC nº 23998/16), equivalente a 16,74% do orçamento (R$ 10.527.259 mil), contudo, ao final do exercício, o valor autorizado só atingiu o montante de R$ 1.118.177 mil. Deste valor, foram empenhados R$ 854.791 mil, portanto, apenas, 48,51% do valor orçado inicialmente.

As Tabelas seguintes detalham os valores empenhados por Órgão e as principais ações demandadas pelo Orçamento Democrático, respectivamente.

Tabela 35 – Valores Empenhados por Órgãos em Ações Demandadas pelo OD – 2015

Em R$ mil

Código	Órgão	DESPESA				
		Inicial (LOA)	Dotação em 31/12/2015	Empenhada	AH (%)	AV (%)
7	Secretaria de Estado da Juventude e Lazer	9.415	5.178	3.998	77,22	0,47
9	Secretaria de Estado do Governo	951	278	278	100,00	0,03
10	Secretaria de Estado da Mulher e da Diversidade Humana	206	2.958	298	10,07	0,03
14	Defensoria Pública do Estado da Paraíba	58	1	1	100,00	0,00
15	Polícia Militar do Estado da Paraíba	44.406	35.448	29.699	83,78	3,47
21	Secretaria de Estado do Turismo e do Desenvolvimento Econômico	12.132	935	385	41,17	0,05
22	Secretaria de Estado da Educação	335.997	352.953	274.657	77,82	32,13
25	Secretaria de Estado da Saúde	474.117	400.866	342.182	85,36	40,03
26	Secretaria de Estado da Segurança e da Defesa Social	7.001	5.373	2.037	37,91	0,24
27	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano	176.153	113.893	37.534	32,96	4,39
28	Secretaria de Estado dos Recursos Hídricos, do Meio Ambiente e da Ciência Tecnológica	327.105	54.944	54.944	100,00	6,43
32	Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão	733	253	253	100,00	0,03
33	Projeto Cooperar	7.908	7.804	284	3,64	0,03
34	Secretaria de Estado da Infraestrutura	324.312	90.698	90.606	99,90	10,60
35	Secretaria de Estado do Desenvolvimento da Agropecuária e da Pesca	34.836	40.489	11.790	29,12	1,38
36	Secretaria de Estado da Cultura	6.916	6.106	5.845	95,73	0,68
TOTAL		**1.762.246**	**1.118.177**	**854.791**	**76,45**	**100,00**

Fonte: Documento TC nº 24003/16

Tabela 36 - Principais Ações Demandadas pelo Orçamento Democrático – 2015

Em R$ mil

Ação	Descrição	DESPESA		
		Inicial (LOA)	Dotação em 31/12/2015	Empenhada
25101.10.302.5154.4066	Manutenção do Hospital de Traumas de João Pessoa	102.220	136.247	136.247
22101.12.362.5036.2146	Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Médio	134.120	121.932	115.301
22101.12.361.5036.2326	Expansão e Melhoria da Rede Física de Escolas Estaduais	38.554	48.167	46.935
22101.12.361.5036.2297	Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental	48.609	59.308	44.973
34201.26.782.5027.1565	Pavimentação de Rodovias	92.064	44.297	44.297
25101.10.302.5154.4067	Manutenção do Hospital de Traumas de Campina Grande	75.000	44.998	38.875
25101.10.302.5154.4061	Manutenção da Maternidade de Patos	34.520	35.020	35.020
22101.12.361.5036.2758	Alimentação Escolar	33.506	27.533	27.493
28101.18.544.5180.1737	Implantação do Canal Acauã/Araçagi	181.500	27.374	27.374
25101.10.302.5154.4831	Manutenção do Hospital de Mamanguape	23.160	24.431	24.431

Fonte: Documento TC nº 24003/16

Chama atenção na tabela supra (Fonte: SAGRES) que o montante empenhando, concernente a ação "manutenção do Hospital de Trauma Senador Humberto Lucena de João Pessoa/PB", de R$136.247 mil, foi utilizado para quitar parcelas do contrato de gestão firmado entre o Estado da Paraíba, por intermédio da Secretaria de Estado da Saúde e a Cruz Vermelha.

3.2.3 Despesas com Propaganda, Promoção e Divulgação da Ação Governamental (Tabelas 37 e 38).

Tabela 37 - Despesa Empenhada na Função Comunicação (24) – 2012/2015

Em R$ mil

DESCRIÇÃO	EXERCÍCIOS			
	2012	2013	2014	2015
Secretaria de Estado da Comunicação Institucional	45.903	52.449	40.707	31.720
A União	9.346	11.188	11.039	10.157
Rádio Tabajara	3.404	2.342	2.406	2.626
TOTAL	**58.653**	**65.979**	**54.152**	**44.503**

FONTE: SIAF – DESPESAS POR FUNÇÃO NO ÓRGÃO (DOCUMENTO TC Nº 23993/16).

Tabela 38 - Agências de Publicidade com Participação na Atividade:

Divulgação dos Programas e Ação do Governo – 2015

Em R$ Mil

AGÊNCIAS DE PUBLICIDADE	DESPESA EMPENHADA	AV (%)
ANTARES PUBLICIDADE LTDA.	5.119	23,02
ARTFINAL DE PROPAGANDA LTDA.	751	3,38
FAZ COMUNICAÇÃO	4.612	20,74
MÁXIMA TRÊS COMUNICAÇÕES LTDA. ME	4.042	18,17
MIX COM AGENCIA DE PROP E PUB LTDA	84	0,38
REAL PUBLICIDADE	1.373	6,17
SIN COMUNICAÇÃO LTDA.	4.771	21,45
TAKES PRODUÇÃO E PUBLICIDADE LTDA.	1.454	6,54
TELA SAT LOCADORA DE TELÕES LTDA	35	0,16
TOTAL	**22.241**	**100,00**

Fonte – SAGRES.

No que diz respeito ao cumprimento da Resolução TC nº 05/2013, que determina aos órgãos e entidades estaduais e municipais contratantes de serviços de publicidade, prestados por intermédio de agência de propaganda, a disponibilização em sítio de todas as informações necessárias a execução dos termos pactuados, esta foi parcialmente cumprida no exercício financeiro de 2015, em razão da existência de distorções entre valores pagos à Agência Antares Publicidade e aqueles fornecidos pelos SAGRES, conforme se confere na tabela abaixo:

Tabela 39 - Portal da Transparência SECOM X SAGRES

AGÊNCIA	VALOR PAGO - PORTAL DA TRANSPARÊNCIA (R$)	VALOR PAGO - SAGRES (R$)	DIFERENÇA (R$)
Antares Publicidade	5.035.598,42	5.119.480,02	-83.881,60
Artfinal de Propaganda	750.578,71	750.578,71	0,00
Faz Comunicação	4.611.580,79	4.611.580,79	0,00
Máxima Três Comunicação Ltda. - ME	4.041.995,98	4.041.995,98	0,00
Mix Com. Ag. Propaganda e Pub. Ltda.	84.275,20	84.275,20	0,00
Real Publicidade	1.373.242,98	1.373.242,98	0,00
SIN Comunicação Ltda.	4.771.130,78	4.771.130,78	0,00
Takes Produção e Publicidade Ltda.	1.454.365,44	1.454.365,44	0,00
TOTAL	**22.122.768,30**	**22.206.649,90**	**-83.881,60**

Fonte: SAGRES 2015 e Portal da Transparência (www.stcsecom.transparencia.pb.gov.br).

3.2.4. Despesa com Obras e Atividades de Infraestrutura

Para o investimento na infraestrutura estadual foi previsto o montante de R$ 1.910.066 mil, do qual foi empenhado apenas 33,25%, equivalente a um investimento de R$ 635.038 mil.

Vale ressaltar que, destes recursos, R$ 254.957 mil foram destinados à Administração Direta, enquanto que R$ 380.081 mil foram aplicados pela Administração Indireta, sendo R$ 464.028 mil (73,10%) de origem de recursos estaduais e R$ 171.010 mil (26,9%) de origem federal, conforme tabela a seguir:

Tabela 40 - Investimento do Governo do Estado em Obras e Atividades de Infraestrutura – 2015

Em R$ mil

DISCRIMINAÇÃO	ADMINISTRAÇÃO DIRETA	AV	ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	AV	TOTAL	AV
Autorizado	766.555	100,0%	1.144.051	100%	1.910.606	100,0%
Empenhado	254.957	33,3%	380.081	33,2%	635.038	33,2%
Recurso Estadual	115.536	45,3%	348.492	91,7%	464.028	73,1%
Recurso Federal	139.421	54,7%	31.589	8,3%	171.010	26,9%

Fonte: Relatório de Auditoria / SAGRES / SIAF– Balanço Geral 2015.

Convém destacar que, do total investido com recursos estaduais, no montante de R$ 464.028 mil, 69,9%, que correspondeu a R$ 324.323 mil, foi proveniente de operações de crédito.

Dos valores aplicados, segundo as funções de governo, 94,06% destinaram-se as funções Transporte, Gestão Ambiental, Urbanismo, Saneamento, Educação e Saúde e, por conseguinte, o saldo remanescente (5,94%) foi distribuído nas 14 funções restantes, conforme abaixo discriminado:

Tabela 41 - Perfil das Despesas com Obras, por Função e outras Atividades de Infraestrutura – 2015

FUNÇÃO	DESPESAS EMPENHADAS			
	ADMINISTRAÇÃO DIRETA	ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	EXECUTADA	%
26. Transporte	217	192.112	192.329	30,29
18. Gestão Ambiental	165.271	-	165.271	26,03
15. Urbanismo	-	96.663	96.663	15,22
17. Saneamento	58.183	18.954	77.137	12,15
12. Educação	4.003	43.552	47.555	7,49
10. Saúde	17.184	1.079	18.263	2,88
Total do Grupo	**244.858**	**352.360**	**597.218**	**94,06**
Outras (14)	**10.099**	**27.721**	**37.820**	**5,94**
TOTAL	**254.957**	**380.081**	**635.038**	**100**

Fonte: SAGRES /SIAF - Balanço Geral 2015.

Os investimentos rodoviários corresponderam a 30,29% do total, sendo que, dos valores aplicados, R$ 140.988 mil (74,35%) atenderam a pavimentação de rodovias e R$ 48.638 mil (26,65%) foram aplicados na conservação da malha.

A título de Gestão Ambiental, os investimentos no total de R$ 165.271 mil, ocorreram exclusivamente nas áreas de saneamento básico e fortalecimento hídrico do Estado, com especial destaque para a implantação do Canal de Acauã/Araçagi, que foi contemplada com 55,56% dos recursos, representando um investimento de R$ 91.974 mil.

Dos investimentos, merecem destaque as obras de Construção de Adutoras e de Barragens e Açudes contempladas com R$ 37.682 mil (22,80%) e R$ 21.919 mil (13,26%), respectivamente, conforme detalhado abaixo:

Tabela 42 – Investimento em Gestão Ambiental

AÇÃO	VALOR (R$)	%
IMPLANTAÇÃO DO CANAL ACAUÃ/ARACAGI	91.974.162,86	55,65%
CONSTRUÇÃO DE ADUTORAS	37.682.382,07	22,80%
CONSTRUÇÃO DE BARRAGENS E ACUDES	21.919.228,71	13,26%
IMPLANTAÇÃO DE SISTEMAS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E DE BARREIROS	7.139.527,52	4,32%
REFORMA E MANUTENÇÃO DE EQUIPAMENTOS HÍDRICOS	5.317.199,52	3,22%
IMPLEMENTAÇÃO, RECUPERAÇÃO E GESTÃO DE SISTEMAS DE DESSALINIZAÇÃO	1.238.917,34	0,75%
TOTAL	**165.271.418,02**	**100,00%**

Fonte: SAGRES

Na Função Urbanismo, os investimentos aconteceram conforme especificado abaixo e destinaram-se às obras do Centro de Convenções, Urbanização do Açude de Bodocongó, Sistema Viário de Acesso ao Viaduto do Geisel, Pavimentação e Drenagem dos bairros Cidade Verde, Aeroclube e Cristo Redentor, Vila Olímpica Ronaldo Marinho, Espaço Cultural José Lins do Rêgo e Estádio “O Almeidão”.

Tabela 43 – Investimentos na Função Urbanismo

AÇÃO	VALOR (R$)	%
EXECUÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS	95.733.418,11	99,04%
ESTUDOS E ELABORAÇÃO DE PROJETOS	929.262,70	0,96%
TOTAL	**96.662.680,81**	**100,00%**

Fonte: SAGRES

Foram investidos em “Saneamento” R$ 73.888 mil, sendo que 71,57% foram destinados ao abastecimento de água, 27,65% se destinaram ao reforço do sistema de esgotamento sanitário e 0,78% para a gestão operacional.

Tabela 44 – Investimento em Obras de Saneamento

AÇÃO	VALOR	%
1728 - APOIO A SISTEMAS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA	37.390.015,71	50,60%
1729 - APOIO A SISTEMAS DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO	12.253.905,66	16,58%
4252 - IMPLANTAÇÃO E AMPLIAÇÃO DE SISTEMAS DE ABASTECIMENTO D'ÁGUA	11.828.150,15	16,01%
1853 - IMPLANTAÇÃO DE SISTEMAS DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO	4.875.061,43	6,60%
2267 - IMPLANTAÇÃO E AMPLIAÇÃO DE SISTEMAS DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO NOS MUNICÍPIOS	3.303.770,83	4,47%
1854 - IMPLANTAÇÃO DE SISTEMAS DE ABASTECIMENTO D'ÁGUA	1.994.720,28	2,70%
1610 - BOA NOVA	1.668.764,06	2,26%
4340 - DESENVOLVIMENTO DA GESTÃO OPERACIONAL	574.150,80	0,78%
TOTAL	**73.888.538,92**	**100,00%**

Fonte: SAGRES

No tocante a Função Educação, os investimentos foram de R$ 47.554 mil e distribuídos conforme os programas relacionados, sendo o maior deles destinado à expansão e melhoria da rede física das escolas estaduais (63,63%) e, o menor, à UEPB (4,81%).

Tabela 45 – Investimento em Educação

AÇÃO	VALOR	%
2326 - EXPANSÃO E MELHORIA DA REDE FÍSICA DE ESCOLAS ESTADUAIS	30.259.108,00	63,63%
1843 - CONSTRUÇÃO E INSTALAÇÃO DE CENTROS DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES	10.382.228,09	21,83%
1844 - CONSTRUÇÃO E INSTALAÇÃO DE ESCOLAS TÉCNICAS	4.627.602,99	9,73%
1364 - AMPLIAÇÃO, RECUPERAÇÃO E CONSERVAÇÃO DA UEPB	2.285.391,36	4,81%
TOTAL	**47.554.330,44**	**100,00%**

Fonte: SAGRES

Na Função Saúde, os investimentos foram na sua totalidade para hospitais, dentre os quais se destaca o realizado no Hospital de Santa Rita, no valor de R$ 14.624 mil, equivalente a 80,08% do total dedicado a esta função.

Tabela 45 – Investimentos em Saúde

AÇÃO	VALOR (R$)	%
1838 - CONSTRUÇÃO E INSTALAÇÃO DE UNIDADE HOSPITALAR NA CIDADE DE SANTA RITA	14.624.278,23	80,08%
1837 - CONSTRUÇÃO E INSTALAÇÃO DO CENTRO DE ONCOLOGIA DE PATOS	2.320.228,53	12,70%
1691 - CONSTRUÇÃO E AMPLIAÇÃO DE UNIDADES DE SAÚDE	1.318.462,22	7,22%
TOTAL	**18.262.968,98**	**100,00%**

Fonte: SAGRES

Das ações realizadas com obras oriundas das demandas do Orçamento Democrático, ressalta-se que apenas 49,6% foram empenhadas em relação à dotação final autorizada, ou seja, foi concretizada um pouco menos da metade das obras desejadas pela vontade popular, não atendendo, por isso mesmo, aos anseios da população.

Tabela 47 - Perfil das Despesas com Obras, por Função, dentro do Orçamento Democrático – 2015

Em R$ mil

FUNÇÃO	Administração Direta		Administração Indireta		Total	
	Autorizada	Executada	Autorizada	Executada	Autorizada	Executada
26. Transporte	3.217	217	226.502	190.288	229.719	190.505
18. Gestão Ambiental	336.897	156.893	-	-	336.897	156.893
17. Saneamento	181.106	51.313	-	-	181.106	51.313
16. Habitação	-	-	60.983	16.398	60.983	16.398
12. Educação	4.248	4.003	88.210	43.552	92.458	47.555
10. Saúde	57.272	16.944	-	-	57.272	16.944
06. Segurança Pública	-	-	640	73	640	73
20. Agricultura	-	-	3.312	162	3.312	162
19. Ciência e Tecnologia	-	-	5.453	682	5.453	682
22. Indústria	42	-	-	-	42	-
TOTAL	**582.782**	**229.370**	**385.100**	**251.155**	**967.882**	**480.525**

Fonte: SAGRES

Em razão de sua importância, segue detalhamento dos investimentos dos órgãos vinculados à Secretaria de Estado da Infraestrutura, dos Recursos Hídricos, do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia - SEIRHMACT[7]:

Tabela 48 – Investimento por Obras

ÓRGÃOS	RECURSOS ESTADUAIS	EMPRÉSTIMOS	CONVÊNIOS / CAPITAL	TOTAL	%
DER	30.390	162.167	0	192.557	45,9%
SUPLAN	52.336	57.451	31.250	141.037	33,6%
PAC	5.902	8.862	34.880	49.644	11,8%
CAGEPA	0	0	0	18.954	4,5%
CEHAP	1.995	11.745	3.555	17.295	4,1%
TOTAL	**90.623**	**240.225**	**69.685**	**419.487**	**100,0%**

Fonte: Relatório de Auditoria

3.2.5. Despesas com Segurança Pública

O total das despesas empenhadas na Função Segurança Pública alcançou o valor de R$ 1.010.565 mil, que correspondeu a 10,53% da despesa total do Estado (R$ 9.591.009 mil), superando em 5,42% a despesa do exercício anterior.

A Polícia Militar, a Secretaria de Estado da Defesa Social e o Corpo de Bombeiros Militar, juntos, consumiram 91,91% do orçamento.

Tabela 49 - Segurança Pública por Unidade Orçamentária – 2015

R$ 1,00

UNIDADE GESTORA	EMPENHADO	% (A/V)
CASA MILITAR	18.692.531,33	1,85%
POLICIA MILITAR/PB	576.394.208,05	57,04%
BOMBEIROS	88.747.707,90	8,78%
SEDS	263.634.608,41	26,09%
DETRAN	235.482,00	0,02%
SEDH	160.919,75	0,02%
ENCARGOS GERAIS ADMINTISTRAÇÃO	53.228.190,18	5,27%
SUPLAN*	1.144.190,42	0,11%
FESP	1.679.835,92	0,17%
FUNESBOM	6.648.222,17	0,66%
TOTAL	**1.010.565.896,13**	**100,00%**

Fonte: Sagres / *340201 e 310201

[7] DER, SUPLAN, CAGEPA, PBGÁS, DOCAS, CEHAP, AESA, SUDEMA e PAPESQ

Os programas e as ações voltadas à Segurança Pública estão descriminados na Tabela a seguir e compreendem as áreas de: segurança, prevenção, combate ao crime, segurança no trânsito e outras.

Tabela 50 - Segurança Pública por Programa – 2015

R$ 1,00

UNIDADE GESTORA	EMPENHO (R$)
5046 - Programa de Gestão e Manutenção e Serviços ao Estado	976.450.738,16
5067 - Segurança, Prevenção e Combate ao Crime	18.148.346,82
5144 - Preservação da Ordem Publica	7.320.465,09
5181 - Gestão de Riscos e Respostas a Desastres	8.249.944,31
5312 - Educação e Segurança no Trânsito	396.401,75
TOTAL	**1.010.565.896,13**

Fonte: SAGRES

Feito o agrupamento das despesas que atingiram mais de 1% do gasto total em Segurança, constata-se que as atividades de custeio (exceto pessoal) e capital consumiram 5,68% do total, pessoal foi de 88,46% e locação de veículos representou 2,14% que, somadas, representam 96,58%, i.e., praticamente o valor total destinado à função " Segurança Pública".

Tabela 51 – Função Segurança Pública por Ação – 2015

R$ 1,00

DESCRIÇÃO DA UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	VALOR	% (A/V)
Aquisição de Viaturas	520.550,00	0,05
Manutenção das Unidades do Comando Regional II	423.900,00	0,04
Manutenção das Unidades do Comando Regional I	591.550,00	0,06
Combate a Incêndio, Salvamento e Atendimento Pré-Hospitalar - CBMP	1.379.631,02	0,14
Planejamento, Coordenação e Supervisão da Política de Segurança	16.335.547,40	1,62
Combate a Incêndio, Salvamento e Atendimento Pré-Hospitalar - FUNESBOM	1.029.981,86	0,10
Aquisição de Viaturas, Peças, Acessórios e Serviços	4.064.739,72	0,40
Locação de Veículos para Secretaria de Estado da Segurança Pública	8.638.930,83	0,85
Vale Refeição/Alimentação e Auxílio Alimentação	62.147.339,08	6,15
Encargos com Pessoal Ativo	831.764.418,08	82,31
Manutenção de Serviços Administrativos	20.074.912,99	1,99
Manutenção de Peças e Acessórios	1.412.266,59	0,14
Reparos e Conservação de Veículos	3.951.491,30	0,39
Administração e Manutenção da Frota de Veículos da Segurança Pública	21.670.529,09	2,14
Manutenção e Conservação de Aeronaves	2.295.835,34	0,23
Aluguel de Imóveis da Segurança Pública	2.011.572,53	0,20
Encargos com Água, Energia e Telefone da Segurança Pública	20.907.157,73	2,07
Conservação, Reforma e Adaptação de Imóveis	1.231.904,70	0,12

DESCRIÇÃO DA UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	VALOR	% (A/V)
Reaparelhamento de Unidade e Subunidade dos Quartéis da PM	497.979,44	0,05
Modernização da Policia Civil	1.679.835,92	0,17
Aquisição e Manutenção de Material Bélico	484.317,46	0,05
Policiamento Ostensivo	3.550.764,51	0,35
Assistência as Ações de Apoio Governamental	344.688,10	0,03
Construção e Reforma de Instalações Físicas para a Polícia Militar	305.976,08	0,03
Construção e Reforma de Imóveis	838.214,34	0,08
Demais despesas	2.411.862,02	0,08
TOTAL	**1.010.565.896,13**	**100,00**

Fonte: SAGRES

Respeitante ao efetivo da Polícia Militar, o contingente previsto através da Lei Complementar Estadual nº 87/2008, foi de 17.935 policiais. Ao final de 2015, o efetivo contava com 9.096 policiais militares na ativa, entre praças e oficiais, ou seja, 50,71% do previsto.

Tabela 52 - Efetivo da Polícia Militar

DESCRIÇÃO	QUANTIDADE	%
Efetivo lotado em Unidades Operacionais	7.708	84,74%
Efetivo lotado em Unidades Administrativas/Operacional*	771	8,48%
Efetivo lotado em Unidades Administrativas**	276	3,03%
Efetivo à Disposição***	341	3,75%
TOTAL	**9.096**	**100,00%**

Fonte: PMPB - DGP - 2015

*O Efetivo lotado em Unidades Administrativas/Operacional, é o efetivo lotado em unidade administrativa, mas também empregado constantemente em atividades Operacionais.
**O Efetivo meramente administrativo é o efetivo da Diretoria de Saúde (DSAS).
***Efetivo à disposição é aquele disponibilizado de acordo com previsão legal.

Do efetivo, 1.388 policiais (15,26%) estão em atividades administrativas e/ou a disposição de outros poderes ou órgãos, inclusive deste Tribunal de Contas, situação que merece ser reavaliada ante a grave crise de segurança que assola o Estado, sobre a qual o baixo efetivo da PM tem consequências diretas.

Crimes contra a pessoa

Observa-se que no período 2012-2015 houve um acréscimo generalizado de ocorrências nas suas diversas categorias.

Tabela 53 - Crimes contra a Pessoa (2012 - 2015)

Crimes Contra a Pessoa	Ocorrências no Estado				
	2012	2013	2014	2015	Variação (2015/2014) %
Porte ilegal de arma	658	546	1.010	1.948	92,87
Vias de fato	1.743	1.219	9.598	14.208	48,03
Homicídio	834	661	1.035	1.517	46,57
Lesão corporal	469	366	8.524	13.503	58,41
Atrito verbal	4.356	3.783	-	5.155	-
Ameaça	5.894	4.611	7.581	10.445	37,78
Violação de domicílio	606	511	1.724	2.279	32,19
Tentativa de homicídio	976	785	979	1.116	13,99
Agressão	7.443	5.505	0	2.417	-
CVL (Homicídios Dolosos + Latricinios + Outros)	1.542	1.537	1.513	1.114	- 26,37

Fonte: Polícia Militar da Paraíba – Comando Geral (Doc TC 18469/16)

Conforme demonstrado, foi registrado significativo aumento de porte ilegal de armas como também em homicídios e lesões corporais, os quais cresceram 92,87%, 46,57% e 58,41%, respectivamente e, ainda, registrou-se, no exercício 2015, uma média de 4,1 homicídios/dia.

Concernente aos crimes contra o patrimônio, os dados são os seguintes:

Tabela 54 - Crimes Contra o Patrimônio (2012 - 2015)

Crimes Contra o Patrimônio	Ocorrências no Estado				
	2012	2013	2014	2015	Variação (2015/2014) %
Roubo a pessoa	3.675	3.667	5.707	6.575	15,21
Roubo a estabelecimento bancário	40	40	19	38	100,00
Roubo a residência	351	291	376	602	60,11
Roubo de carro	254	306	394	878	122,84
Roubo a posto de combustível	170	314	208	329	58,17
Tentativa de roubo	586	614	277	545	96,75
Roubo de moto	804	1.206	2.977	3.242	8,90
Roubo a lotéricas e corresp. bancário	60	69	69	179	159,42
Roubo a pessoa “Saidinha de Banco”	26	23	19	71	273,68

Fonte: Polícia Militar da Paraíba – Comando Geral (Doc TC 18469/16)

O acréscimo de ocorrências foi constante de 2014 para 2015, com destaque para o aumento de 273,68% nos roubos chamados de “saidinhas de banco”, 159,42% de roubos a casas lotéricas e correspondentes bancários e de 122,84% de roubos de carros.

3.2.6. Secretaria de Estado da Segurança e da Defesa Social

Nos termos da Lei nº 8.186, de 16 de março de 2007[8], a Secretaria de Estado da Segurança e da Defesa Social - SEDS tem como principal instrumento a Polícia Civil, que se encontra, operacionalmente, assim distribuída:

Tabela 55 - Policia Civil – PB

ÓRGÃO	UNIDADE	QUANTIDADE
Policia Civil	Delegacia	304
Instituto de Polícia Cientifica - IPC	Núcleo/Gerência Executiva	14
Policia Comunitária	Núcleo	02
Grupo Especial - GOE	Grupo	02
Grupo Especial Tático - GET	Grupo	19
Academia de Ensino da Policia Civil	Unidade	01

Fonte: Relatório de Atividade/2014 (doc. eletrônico Nº 5234/15)

Ressalta-se que, neste exercício, ocorreram 341 nomeações de policiais civis na Paraíba.

O efetivo da SEDS, de acordo com a Lei Complementar nº 85/2008, está assim distribuído:

Tabela 56 - Efetivos Ativos

CARGOS	2014	2015
Delegado de Polícia	291	312
Agente de Investigação	850	1039
Escrivão de Polícia	283	276
Perito Oficial Criminal	115	124
Perito Oficial Médico-Legal	42	45
Perito Oficial Odonto-Legal	50	51
Perito Oficial Químico-Legal	45	45
Técnico em Perícia	93	89
Papiloscopista	46	47
Necrotomista	51	49
Motorista Policial	41	68
* Perito de Trânsito	1	1
* Ag. Telecomunicação	56	52
TOTAL	**1964**	**2198**

Fonte: Relatório de Atividade/2014 (doc. eletrônico nº 27719/16)
*Cargos que não fazem parte da nova Lei, serão extintos a medida que surgir a vacância.

[8] Lei nº 8.186, de 16 de março de 2007 - estabelece a Estrutura Organizacional da Administração Direta do Poder Executivo Estadual

Das ocorrências registradas pela SEDS, destaca-se que, através do serviço DISQUE DENÚNCIA - 197 foram registrados 4.735 atendimentos que resultaram em 205 prisões, 102 apreensões de armas de fogo e, bem assim, de 78 kg de entorpecentes.

No que diz respeito ao ATENDIMENTO à MULHER, foram registradas 3.175 medidas protetivas.

Na classificação de APREENSÃO DE ENTORPECENTES, foram apreendidas duas toneladas, sendo, aproximadamente 1900 kg de maconha, 47 kg de cocaína e 64 kg de crack.

Por fim, dos procedimentos realizados, destaca-se o registro de 170.775 boletins de ocorrência e a instauração de 21.355 inquéritos.

A Auditoria adicionou ao capítulo Segurança Pública informações da Secretaria de Administração Penitenciária - SEAP por ser uma atividade diretamente a ela relacionada.

Da tabela abaixo se extrai a informação de redução de 49 servidores na SEAP.

Tabela 57 - Quantitativo de Servidores – 2014/2015

Cargos	2014	2015
Agente de Segurança Penitenciário	1.919	1.917
Agente Administrativo	115	118
Auxiliar de Serviço	188	59
Assessor	26	24
Diretor	43	23
Chefe	24	21
Oficial de Registro	47	46
Técnico Administrativo Nível Médio	73	54
Assistente Social	10	10
Prestação de Serviço	157	114
Outros	2	169
Total	**2.604**	**2.555**

Fonte: SAGRES

No que se refere à população carcerária do Estado da Paraíba, em dezembro de 2015, a população total de presos era de 11.049 apenados, sendo 10.478 masculina e 571 feminina; 9.164 presos estão em regime fechado, sendo 4.481 prisões provisórias e 4.683 já sentenciados. Por fim, 1.279 cumprem pena no regime semi-aberto e 606 no regime aberto.

3.2.7. Despesas com Pessoal

Os dados a seguir revelam os quantitativos de servidores ativos e inativos e a participação de cada poder no contingente total do Estado, uma vez que o cálculo dos índices das despesas de pessoal foi analisado no item 2.3.3 deste relatório.

Tabela 58 – Despesas com Pessoal

QUADRO GERAL DE PESSOAL									
ESTÁGIO LABORAL	2012		2013		2014		2015		% PERÍODO
	QUANT.	%	QUANT.	%	QUANT.	%	QUANT.	%	
Ativos	83.870	69,90	81.969	67,53	81.482	66,63	90.234	66,81	7,59
Inativos	25.260	21,05	28.174	23,21	29.280	23,94	33.042	24,47	30,81
Pensionistas	10.854	9,05	11.235	9,26	11.533	9,43	11.779	8,72	8,52
TOTAL	**119.984**	**100,00**	**121.378**	**100,00**	**122.295**	**100,00**	**135.055**	**100,00**	**12,56**

Fonte: Relatórios Auditoria

Tabela 59 - Evolução da Quantidade X Despesas com Pessoal em 2015 (em R$)

PODER	JANEIRO		DEZEMBRO		VARIAÇÃO		CRESCIMENTO	
	QTDE.	VALOR (R$)	QTDE.	VALOR (R$)	QTDE.	VALOR (R$)	QTDE.	VALOR
Executivo	72.826	184.774.604	70.079	207.671.988	-2.747	22.897.384	-3,77%	12,39%
Indiretas	12.381	54.653.704	12.518	58.918.020	137	4.264.316	1,11%	7,80%
Legislativo	1.680	9.729.082	1.813	11.596.383	133	1.867.301	7,92%	19,19%
Tribunal de Contas	442	6.798.721	446	7.267.563	4	468.842	0,90%	6,90%
Judiciário	4.332	33.534.087	4.292	38.662.798	-40	5.128.711	-0,92%	15,29%
Ministério Público	1.080	11.763.905	1.086	12.577.548	6	813.643	0,56%	6,92%
SUBTOTAL	**92.741**	**301.254.103**	**90.234**	**336.694.300**	**-2.507**	**35.440.197**	**-2,70%**	**11,76%**
Inativos	31.006	84.160.438	30.431	84.016.211	-575	-144.227	-1,85%	-0,17%
Pensionistas	11.551	36.301.112	11.774	37.540.817	223	1.239.705	1,93%	3,42%
Inativos Indiretas	2.461	11.786.419	2.616	12.697.968	155	911.549	6,30%	7,73%
SUBTOTAL	**45.018**	**132.247.969**	**44.821**	**134.254.996**	**-197**	**2.007.027**	**-0,44%**	**1,52%**
TOTAL	**137.759**	**433.502.072**	**135.055**	**470.949.296**	**-2.704**	**37.447.224**	**-1,96%**	**8,64%**

SAGRES (Exercício de 2015 - Poder: Consolidado - Tipo de Administração: Consolidada - Unidade Gestora: Consolidada - Pessoal: Servidores - Tipo de Âmbito)[9]

Os números confirmam a inevitável necessidade de enfretamento das questões inerentes a despesa de pessoal do Estado. No período 2012-2015 o total de servidores do Estado passou de 119.984 para 135.055, representando um aumento de 12,56%. Deste total em 2015, 90.234 eram ativos e 44.821 inativos e/ou pensionistas, ou seja, a relação de ativos para inativos é de 2,01. Em 2012, esta relação era de 2,32, o que significa dizer que houve uma redução de 15,42% de servidores ativos x inativos.

Em termos financeiros, no exercício de 2015 as despesas com ativos e inativos em janeiro foram de R$ 301.254 mil e R$ 132.241 mil, respectivamente. Já em dezembro, a despesa com ativos atingiu R$ 336.694 mil e a de inativos e pensionistas foi de R$ 134.254 mil. No cômputo total, embora tenha ocorrido uma variação a menor do número de servidores da ordem de 1,96%, a despesa aumentou 8,64%.

3.2.7.1. Despesas com Bolsa de Desempenho Profissional

A Bolsa de Desempenho foi instituída através da Lei n.º 9.383/2011, nos seguintes termos:

> Art. 1º Fica o Poder Executivo Estadual autorizado a conceder a servidor público estadual, ocupante de cargo de provimento efetivo, a Bolsa de Desempenho Profissional.
> Art. 2º Decreto do Chefe do Poder Executivo 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

[9] Observe-se que os números acima postos não contemplam os servidores CODIFICADOS do Executivo Estadual.
As Entidades da Administração Indireta apresentaram dados relativos a pessoal ao SAGRES a partir do exercício de 2015.
Os dados expostos na tabela foram retirados das folhas de pagamento encaminhadas pelo Governo do Estado ao SAGRES. Os documentos são apresentados de forma sintética, assim, não há apresentação das parcelas que compõem as remunerações dos servidores, o que impossibilita verificar, por exemplo, os pagamentos orçamentários e extraorçamentários, tais como os benefícios da Previdência Social adiantados pelo empregador, por força de lei. Ainda, impossibilita visualizar as parcelas de natureza indenizatória. Desse modo, não há como realizar um cotejo entre as despesas aqui demonstradas com aquelas contabilizadas na natureza de despesa 01 – "Pessoal e Encargos Sociais", utilizadas no cálculo da despesa com pessoal, ao qual se refere a Lei de Responsabilidade Fiscal.
Ademais, o SAGRES ainda não contempla os dados relativos a pessoal de todas as Entidades da Adm. Indireta. Portanto, a tabela não contém dados relativos a pessoal, por exemplo, da ESPEP – Escola de Serviço Público do Estado, da FUNECAP – Fundação Casa do Estudante da Paraíba, da FAC – Fundação de Ação Comunitária, do IDEME – Inst. de Desenv. Mun. Estadual, do IPHAEP – Instituto Patrimônio Histórico e Artístico do Estado, do HGER – Instituto Hospitalar Gen. Edson Ramalho, etc.

cálculo para contribuição previdenciária ou quaisquer outras vantagens, inclusive para fins de cálculo dos proventos da aposentadoria e das pensões.

Destacou a Auditoria que por se tratar de parcela de natureza remuneratória, a sua fixação por meio de decreto desobedece à norma constitucional inserida no artigo 37, inciso X[10].

Assinalou também que a referida Bolsa, além de complementar a remuneração dos servidores integrantes do Grupo Magistério, Militares em atividade, Delegados e Peritos Oficiais da Polícia Civil e Fiscais Tributários, ainda se estendeu ao Grupo Ocupacional de Apoio Judiciário.

Abaixo, segue demonstrativo dos gastos no exercício, excetuado o pagamento ao grupo operacional de apoio ao Judiciário, cujo pagamento é de sua inteira responsabilidade.

Tabela 60 – Folha de Pessoal – Bolsa de Desempenho

R$ 1,00

RELATÓRIO DE DESPESAS MENSAIS	VALOR DA BOLSA (R$)
BOLSA MILITAR	81.052.510,02
BOLSA BOMBEIROS MILITARES	11.378.171,54
BOLSA POLÍCIA CIVIL	14.843.105,19
BOLSA FISCO	15.427.845,39
BOLSA DOCENTE	77.966.985,00
TOTAL	**200.668.617,14**

Fonte: Documento TC n.º 21731/16

Realçando o que já foi observado no Relatório Inicial da Prestação de Contas de 2015 da Polícia Militar, a Auditoria destacou que, para uma folha de vencimentos e vantagens fixas de R$ 457.667 mil, o pagamento da Bolsa de Desempenho foi de montante de R$ 81.052 mil, que correspondeu a 17,71% desta despesa, com o agravante de que, sobre estas, não incidem encargos sociais e, nem tampouco, são computadas para fins de aposentadoria do servidor beneficiado.

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

No que tange aos gastos com Bolsa de Desempenho, a Auditoria concluiu que a irregularidade observada nas Contas do exercício de 2014 se manteve como também foi incrementada, em razão de:

a) Pagamento de Bolsa de Desempenho, concedidas através de decreto[11] aos Servidores do Grupo Magistério, Servidores Militares em atividade, Servidores Fiscais Tributários, Delegados e Peritos Oficial da Polícia Civil e Grupo Ocupacional de Apoio Judiciário, em afronta ao art. 37, inciso X, da Constituição Federal;

b) Pagamento de Bolsa de Desempenho aos Servidores Fiscais Tributários, os quais percebem subsídio (parcela única), em desrespeito ao art. 39, § 4º, da Constituição Federal, é contraprestação de natureza remuneratória;

c) O valor das bolsas não deve ser retirado do cálculo da despesa de pessoal por ter natureza remuneratória, pois, apesar da nomenclatura dada, referem-se a gratificações concedidas em virtude do desempenho de atividades funcionais.

Neste particular, vale ressaltar que esta Corte de Contas, já na prestação de contas do Governador do exercício de 2012, determinou representação ao Ministério Público Estadual para ajuizamento de ação contra a norma questionada.

Relatou a Auditoria ainda em relação à folha de pessoal, omissões e inconsistências nas informações encaminhadas a este Tribunal na Prestação de Contas de 2014, persistindo até 2015, aspecto que, além de caracterizar desrespeito a normativos, acarreta prejuízos à fiscalização exercida por esta Corte.

3.2.7.2. Codificados

Respeitante aos “Codificados”, a Auditoria em capítulo isolado, dedicou especial atenção a estas contratações realizadas de forma precária e que persistem há anos nos quadros do Estado, notadamente na Secretaria de Estado da Saúde (médicos, enfermeiros, técnicos em enfermagem, assistentes sociais, fisioterapeutas, maqueiros, etc.), não obstante a declaração de ilegalidade por esta Corte.

[11] Decreto n.º 32.160/2011, Decreto n.º 32.719/2012, Decreto n.º 33.674/2013, Decreto n.º 33.686/2013, Decreto n.º 35.718/2015, Decreto n.º 35.725/2015 e Decreto n.º 35.726/2015)

Sobre o tema, tramitam nesta Corte diversos processos no quais são apresentados estudos quanto às irregularidades que poderão causar danos e prejuízos ao Estado e até mesmo aos próprios contratados, como, por exemplo, os Processos TC 01026/11, TC 08932/12 e TC 13958/14, assunto que o Relator quando do voto se manifestará.

3.3. Balanço Orçamentário

Conforme o Balanço Orçamentário sintético consolidado (fiscal e seguridade social) do Estado, as despesas para o exercício de 2015 foram autorizadas no montante de R$ 11,08 bilhões e empenhadas R$ 9,55 milhões, representando 86,23% de execução orçamentária e saldo orçamentário de R$ 1,53 bilhões.

Destaca-se que, da despesa empenhada, 87,79% (R$8,38 bilhões) foram despesas correntes, enquanto a despesa de capital complementa o total de 100% da despesa com apenas R$ 1,16 bilhões.

De acordo com os demonstrativos apresentados, a despesa orçamentária executada (R$ 9.555.872 mil) superou a receita (R$ 9.295.297 mil), gerando o déficit orçamentário de R$ 260.575 mil.

Tabela 61 – Balanço Orçamentário Consolidado Fiscal e Seguridade Social
Receitas e Despesas Autorizadas e Realizadas

Em R$ mil

ITEM	AUTORIZADA (a)	REALIZADA		SALDO	% d = c/a
		Valor (b)	AV %	c = b - a	
Receita corrente	9.254.853	8.751.986	94,15	-502.868	-5,43
Receita de capital	1.276.133	543.312	5,85	-732.822	-57,43
TOTAL RECEITAS	**10.530.987**	**9.295.297**	**100**	**-1.235.689**	**-11,73**
Despesa corrente	8.872.010	8.388.748	87,79	-483.262	-5,45
Despesa de capital	2.209.486	1.167.124	12,21	-1.042.362	-47,18
TOTAL DESPESAS	**11.081.496**	**9.555.872**	**100**	**-1.525.624**	**-13,77**

Fonte: Relatório de Auditoria

3.4. Balanço Financeiro

Do comparativo entre os saldos financeiros: inicial (R$ 1.255.492 mil) e final (R$ 1.165.047 mil) verifica-se que houve redução na disponibilidade financeira de R$ 90.445 mil, representando uma variação negativa de 7,20% ao longo do ano.

A execução extraorçamentária foi superavitária em R$ 170.130 mil, com quociente de execução igual a 1,03, dado revelador de que a movimentação

extraorçamentária dos recebimentos superou o fluxo de desembolsos não advindos do orçamento.

Tabela 62 - Balanço Financeiro Consolidado Fiscal e Seguridade Social

Em R$ mil

RECEITAS	VALOR	DESPESAS	VALOR
Receita Orçamentária	9.295.297	Despesa Orçamentária	9.555.872
Recebimentos Extra-orçamentários	6.874.615	Pagamentos extraorçamentários	6.704.486
Saldo em espécie do exercício anterior	1.255.492	Saldo em espécie do exercício seguinte	1.165.046
TOTAL	**17.425.405**	**TOTAL**	**17.425.405**

Fonte: Balanço Geral do Estado - Anexo 13/2015 e SIAF.

Tabela 63 - Saldo para o Exercício Seguinte

Em R$ mil

CONTA	SALDO
Caixa e equivalentes de caixa	1.156.027
Créditos por danos ao patrimônio	345
Depósitos restituíveis e valores vinculados	8.675
Saldo do exercício seguinte	**1.165.047**

Fonte: Balanço Geral do Estado – Anexo 13/2015.

3.5. Balanço Patrimonial

O Balanço Patrimonial Consolidado “fiscal” e da “seguridade social” apresentou o saldo de R$ 7.572.007 mil contra R$ 6.915.307 mil, representado um aumento de 9,5%.

Tabela 64 - Balanço Patrimonial Consolidado Fiscal e Seguridade Social Sintético

Em R$ mil

ATIVO			PASSIVO		
Especificação	**Exercício atual**	**Exercício anterior**	**Especificação**	**Exercício atual**	**Exercício anterior**
Ativo Circulante	**2.033.483**	**...**	**Passivo Circulante**	**629.014**	**...**
Ativo Não-Circulante	**11.060.587**	**...**	**Passivo Não-Circulante**	**4.622.606**	**...**
TOTAL	**13.094.070**	**...**	**TOTAL DO PASSIVO**	**5.251.620**	
			PATRIMÔNIO LÍQUIDO		
				7.842.450	**...**
TOTAL	**13.094.070**	**...**	**TOTAL**	**13.094.070**	**...**

ATIVO FINANCEIRO	1.488.291	1.608.097	PASSIVO FINANCEIRO	930.606	735.340
ATIVO PERMANENTE	11.605.779	10.262.069	PASSIVO PERMANENTE	4.591.457	4.219.518
TOTAL	**13.094.070**	**11.870.166**	**TOTAL**	**5.522.063**	**4.954.859**
SALDO PATRIMONIAL				**7.572.007**	**6.915.307**

Fonte: Balanço Geral do Estado - Anexo 14/2015.

3.5.1. Dívida Ativa

No período 2012-2015, em que pese o destacado aumento dos valores cobrados em termos percentuais, com variação a maior de 148,00%, os valores efetivamente recuperados (R$ 38.556 mil) são inexpressivos diante do valor total da Dívida que fechou o exercício (R$ 5,5 bilhões).

O saldo da Dívida foi 15,03% superior ao exercício anterior e a cobrança dos valores devidos foi praticamente idêntica, fato que exige mais atenção do Estado, notadamente em período de crise econômica.

Tabela 65 - Movimentação da Dívida Ativa da Administração Direta - 2012/2015

Em R$ mil

DISCRIMINAÇÃO	VALORES*				
	2012	2013	2014	2015	Variação
Saldo anterior	**3.616.021**	**4.328.269**	**4.211.604**	**4.779.806**	**32,18%**
(+) Inscrição	526.632	522.308	598.005	708.566	**34,55%**
(+) Correção Monetária	233.254	135.507	85.141	112.325	**-51,84%**
(-) Cancelamento	-32.086	-756.722	-75.540	-63.873	**99,07%**
(-) Cobrança	-15.551	-17.757	-39.404	-38.566	**148,00%**
SALDO EM 31/12	**4.328.269**	**4.211.604**	**4.779.806**	**5.498.258**	**27,03%**

Fonte: Balanço Geral do Estado (Anexo 15)/2014, CGE- Demonstrativo da Dívida Ativa de 2015 (Doc. TC n 19.987/16).

3.5.2. Participações Acionárias

No que tange à participação acionária do Estado no capital das estatais e empresas independentes, neste exercício, o saldo de R$ 834.065 mil foi superior ao do exercício anterior (R$ 793.344 mil).

Tabela 66 - Movimentação da Participação Acionária da Administração Direta

Em R$ mil

EMPRESAS	SALDO 31/12/2014	INCORPORAÇÕES		DESINCORPORAÇÕES		SALDO 31/12/2015	%
		Valor	%	Valor	%		

EMPASA	15.880	-	0,00%	-	0,00%	15.880	1,90%
BNB	1	-	0,00%	-	0,00%	1	0,00%
CAGEPA	439.680	29.738	73,03%	-	0,00%	469.418	56,28%
CINEP	1.635	-	0,00%	-	0,00%	1.635	0,20%
CODATA	67.750	807	1,98%	-	0,00%	68.557	8,22%
CDRM	13.556	-	0,00%	-	0,00%	13.556	1,63%
DOCAS/PB	1.086	-	0,00%	-	0,00%	1.086	0,13%
CEHAP	199.045	9.987	24,53%	-	0,00%	209.032	25,06%
EMEPA	391	-	0,00%	-	0,00%	391	0,05%
PB-TUR	41.211	-	0,00%	-	0,00%	41.211	4,94%
PB-GÁS	8.836	190	0,47%	-	0,00%	9.025	1,08%
PBTUR-HOTÉIS	3.205	-	0,00%	-	0,00%	3.205	0,38%
OUTROS	1.068	-	0,00%	-	0,00%	1.068	0,13%
TOTAL	**793.344**	**40.721**	**100,00%**	**-**	**0,00%**	**834.065**	**100,00%**

Fonte: Balanço Geral do Estado – 2015.

Das incorporações, destacam-se as da CAGEPA e da CEHAP, nos valores de R$ 29,7 milhões e R$ 9,9 milhões, respectivamente, as quais representaram 73,03% e 24,53% do total correspondente ao aumento de capital realizado em 2015.

3.5.3. Restos a Pagar

O comportamento dos Restos a Pagar, resultante da dívida flutuante do Estado, de 2014 para 2015 apresentou decréscimo de 0,49% enquanto que a receita corrente líquida cresceu 2,75%, atingindo o montante de R$ 7.582 milhões.

Tabela 67 – Restos a Pagar e Receita Corrente Líquida (2011 – 2015)

Em R$ Mil

EXERCÍCIO	RESTOS A PAGAR (A) - 1º DE JANEIRO	VARIAÇÃO	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (B)	VARIAÇÃO	A/B (%)
2011	288.591	-	5.749.594	-	5,02
2012	255.677	-11,41%	6.013.443	4,59%	4,25
2013	451.234	76,49%	6.756.713	12,36%	6,68
2014	435.202	-3,55%	7.379.050	9,21%	5,9
2015	437.335	0,49%	7.582.135	2,75%	5,77

Fonte: RREO 6º Bimestre – 2001/2015 e SIAF.

Em 2015, de acordo com os dados do RREO do 6º bimestre, foram cancelados no exercício R$ 293 mil de Restos a Pagar processados em colisão com o entendimento da Secretaria do Tesouro Nacional – STN[12].

3.5.4. Dívida Fundada

A Dívida Fundada consolidada do Estado (fiscal e seguridade social) da Administração Direta e Indireta, no período 2014-2015, sofreu acréscimo de R$ 372 milhões, o que representou um crescimento de 8,81%, sendo que a dívida externa cresceu 36,24% e a dívida interna 6,84%.

Tabela 68 - Variação da Dívida Fundada do Estado (Fiscal e Seguridade Social) - 2014/2015

Em R$ mil

ÂMBITO	DÍVIDA FUNDADA CONSOLIDADA		
	Saldo em 31/12/2014	Saldo em 31/12/2015	Variação (%)
Interna	3.936.577	4.205.973	6,84
Externa	282.941	385.484	36,24
TOTAL	**4.219.518**	**4.591.457**	**8,81**

Fonte: Balanços Gerais do Estado – Anexos 16 – 2014/2015.

Nos últimos dez anos, a Dívida Fundada do Estado (fiscal e seguridade social) apresentou o seguinte comportamento:

Gráfico 10 – Evolução da Dívida Fundada do Estado (2006/2015)



[12] Ver trecho do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, Portaria Conjunta STN/SOF nº 1, de 10 de dezembro de 2014, publicado no DOU de 22 de dezembro de 2014 (republicado em 13 de julho de 2015).

O saldo da Dívida Fundada da Administração Direta do Estado, especificada por diversos indicadores ao final do exercício, apresentou crescimento de 13,72% em relação ao exercício de 2014.

Tabela 69 - Saldo da Dívida por Indexador – 2014/2015

Em R$ mil

MOEDA/ÍNDICE	SALDO DA DÍVIDA FUNDADA		
	Em 31/12/2014	Em 31/12/2015	Variação (%)
DÓLAR	466.807	646.504	+ 38,49
TR	171.872	171.854	- 0,01
IGP-DI	730.377	766.709	+ 4,97
UPR	208.749	153.507	- 26,46
URTJLP	1.130.403	1.341.141	+ 18,64
TOTAL	**2.708.207**	**3.079.714**	**+ 13,72**

Fonte: Balanço Geral do Estado - 2014/2015.

No período 2006-2015, o pagamento dos serviços da dívida - amortização, encargos e acessórios - em valores históricos, se comparados com a receita corrente líquida, caiu de 12,38% para 7,99%, todavia, nos últimos cinco anos passou de 6,15% para 7,99%.

E descendo mais a detalhes, se comparados os dois últimos biênios, o comprometimento médio do serviço da dívida passou de 5,5% (2012/20103) para uma média superior a 7,5%, ou seja, houve um incremento de mais de 50% no pagamento.

Tabela 70 - Pagamentos dos Serviços da Dívida Pública e Receita Corrente Líquida - 2006/2015

Em R$ mil

EXERCÍCIO	RCL (A)	SERVIÇOS DA DÍVIDA (B)			B/A
		AMORTIZAÇÃO	ENCARGOS	TOTAL	
2006	3.253.835	217.267	185.440	402.707	12,38%
2007	3.541.647	188.150	158.275	346.425	9,78%
2008	4.222.911	193.780	104.413	298.193	7,06%
2009	4.439.591	208.705	100.737	309.442	6,97%
2010	4.872.878	190.185	109.475	299.660	6,15%
2011	5.749.594	211.171	106.236	317.407	5,52%
2012	6.013.443	227.947	115.008	342.955	5,70%

2013	6.756.713	250.653	120.841	371.494	5,50%
2014	7.379.050	202.564	336.905	539.469	7,31%
2015	**7.582.135**	**293.024**	**312.708**	**605.732**	**7,99%**

Fonte: Balanços Gerais do Estado - 2006/2015 e SAGRES.

No exercício de 2015, a Receita Corrente Líquida foi de R$ 7,58 bilhões, foram amortizados R$ 293 milhões do principal da Dívida e os Encargos corresponderam a R$ 312 milhões, perfazendo um total de R$ 605 milhões, ou seja, 7,99% da RCL.

3.5.5. Precatórios Estaduais

Do Quadro de Detalhamento da Despesa da LOA/2015 consta uma fixação inicial no montante de R$ 143.869 mil em favor da Justiça Comum da Paraíba – Encargos Judiciários, contudo, após modificações orçamentárias, foi reduzida para R$ 112.565 mil em créditos autorizados para a quitação dos referidos débitos.

Além da diminuição da dotação orçamentária, o repasse anual foi ainda inferior. Do valor total autorizado, o Tribunal de Justiça empenhou R$ 90.697 mil, dos quais efetivamente foram pagos a importância de R$ 76.239 mil e repassou R$ 14.108 mil ao Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região e R$ 189 mil ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Doc. TC nº 46.823/16 - SAGRES).

No período de 10 anos (2006-2015) o valor dos Precatórios saltou de R$ 149.232 mil para R$ 1.214.359 mil, conforme movimentação abaixo demonstrada:

Tabela 71 - Precatórios Judiciais - 2006/2015

Em R$ mil

EXERCÍCIO	RCL (A)	PRECATÓRIOS					b/a (%)	c/a (%)
		ORÇAMENTO		EXECUTADO PELO TJ		SALDO EM 31/12 (C)*		
		INICIAL (A)	FINAL	EMPENHO (B)	PAGAMENTO			
2006	3.253.835	37.865	1.006	-	-	149.232	-	4,59
2007	3.541.647	71.921	3.540	3.540	2.527	223.283	4,92	6,30
2008	4.222.911	57.753	57.753	3.855	3.064	280.644	6,67	6,65
2009	4.439.591	42.023	42.023	6.850	6.200	341.324	16,30	7,69
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**	**1.214.359**	**63,03**	**16,02**

Fonte: Balanços Gerais do Estado - 2006/2015 e SIAF/SAGRES.
* Valor constante do Demonstrativo da Dívida Fundada do Estado de 2015.

O Estado havia optado através do Decreto nº 31.131, de 08 de março de 2010, pela quitação dos precatórios da Administração Direta e Indireta, na forma do inciso II do §1º do artigo 97 do ADCT, ou seja, parcelamento e pagamento do montante da dívida em quinze anos.

Posteriormente, houve a edição do Decreto nº 35.701/2014, de 31 de janeiro de 2015, alterando a opção realizada para o pagamento até o montante de 1,5% da receita corrente líquida, a razão mensal de 1/12 avos do valor apurado.

A Auditoria reputou irregular a alteração da forma de pagamento de precatórios por trazer prejuízos ao cumprimento do regime especial e, em face da extemporaneidade da medida, uma vez que o prazo para realizar a opção era de até 90 (noventa) dias, após a publicação da Emenda Constitucional nº 62/2009, consoante fixado no art. 3º da citada norma e consolidado pelo citado Decreto nº 31.131/10.

Com a mencionada modificação, o Estado da Paraíba passou a desconsiderar o valor mínimo obrigatório para repasse até o término do regime especial (ano de 2025) e utilizar, tão somente, o parâmetro de vinculação de 1,5% da Receita Corrente Líquida e, com isso, reduziu o aporte mensal e inviabilizou ainda mais a quitação da dívida.

No exercício de 2015, os dados obtidos apontam que o Governo do Estado deveria ter repassado à conta especial de precatórios o valor orçado de R$ 143.868 mil, que corresponderia à importância mensal de R$ 11.989 mil, consoante lhe informado pelo Poder Judiciário através do Ofício nº 941/2014 (Doc. TC nº 46.862/16).

Na prática, houve omissão de repasse nos meses de agosto, setembro, outubro e dezembro de 2015, enquanto, nos demais meses, os valores repassados foram inferiores ao devido.

Tabela 72 – Repasse para Pagamentos de Precatórios Judiciais

Em R$ 1,00

REPASSES À CONTA ESPECIAL DE PRECATÓRIOS - C/C 360.001-7 EXERCÍCIO 2015			
MÊS	VALOR		REPASSE A MENOR
	DEVIDO	REPASSADO	
Janeiro	11.989.082,24	9.249.740,00	2.739.342,24
Fevereiro	11.989.082,24	9.249.736,25	2.739.345,99
Março	11.989.082,24	9.249.736,25	2.739.345,99
Abril	11.989.082,24	9.249.736,25	2.739.345,99
Maio	11.989.082,24	9.249.736,25	2.739.345,99
Junho	11.989.082,24	9.249.736,25	2.739.345,99
Julho	11.989.082,24	9.249.736,25	2.739.345,99
Agosto	11.989.082,24	0,0	11.989.082,24
Setembro	11.989.082,24	0,0	11.989.082,24
Outubro	11.989.082,24	0,0	11.989.082,24
Novembro	11.989.082,24	9.249.736,25	2.739.345,99
Dezembro	11.989.082,24	0,0	11.989.082,24
TOTAL	**143.868.986,88**	**73.997.893,75**	**69.871.093,13**

Fonte: Tribunal de Justiça – Controle de Repasses de Precatórios (Doc. TC nº 46.863/16)
OBS: O valor repassado coincide com o informado pela CGE (Doc. TC nº 19.987/16).

4. APLICAÇÃO EM EDUCAÇÃO

4.1. Considerações Iniciais

A unidade de instrução, com base nas únicas informações prestadas até a data do relatório inicial, apresentou estudo qualitativo e quantitativo da Educação no Estado, com indicadores de avaliação da qualidade do ensino, através da “Taxa de Docentes da Rede Estadual com Curso Superior” e das “Matrículas na Rede Estadual por Etapas e Modalidades de Ensino”.

Tabela 73 - Taxa de Docentes com Nível Superior

REGIÃO	FUNDAMENTAL	MÉDIO
	%	%
Brasil	78,71	92,74
Nordeste	64,37	88,09
Paraíba	71,21	87,98

Fonte: INEP.

Vale ressaltar que a “Taxa de docentes com nível superior” é um dos indicadores adotados pelo Tribunal de Contas para avaliar o desempenho educacional

do setor público, apresentado no sistema de informação IDGPB, na avaliação de desempenho da rede de ensino fundamental.

No Estado, a taxa observada de docentes do ensino fundamental e médio com nível superior é 71,21% e 87,98%, respectivamente. No primeiro caso, apresenta índice superior à média dos Estados do Nordeste e, em relação ao segundo, as médias se igualam (Paraíba e Nordeste), no entanto, revelam-se aquém do plano nacional.

No período 2011-2015, o índice "matrículas na rede estadual de ensino por etapas e modalidades de ensino" apresentou acentuado decréscimo.

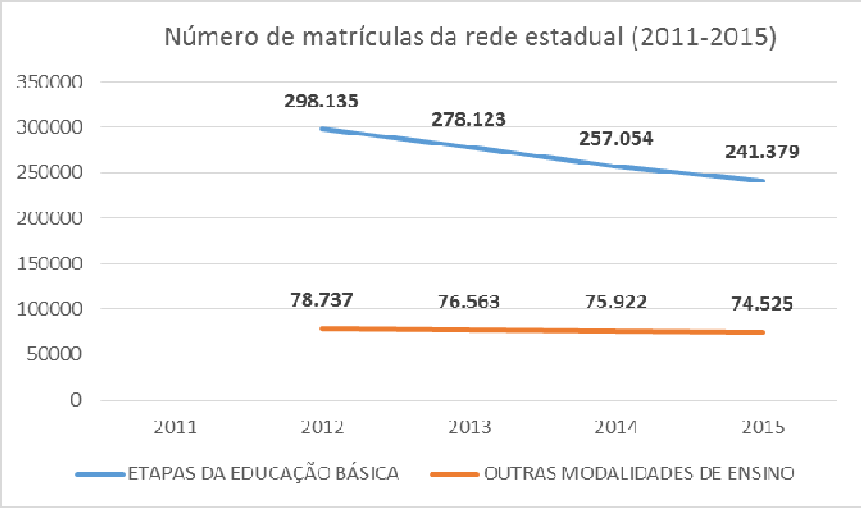
Tabela 74 - Matrículas na Rede Estadual de Ensino

ANO	ETAPAS DA EDUCAÇÃO BÁSICA	VARIAÇÃO ANUAL	OUTRAS MODALIDADES DE ENSINO	VARIAÇÃO ANUAL	TOTAL	
					QUANTIDADE	PERCENTUAL
2011	298.135	-	78.737	-	376.872	-
2012	278.123	-6,71%	76.563	-2,76%	354.686	-5,89%
2013	257.054	-7,58%	75.922	-0,84%	332.976	-6,12%
2014	241.379	-6,10%	74.525	-1,84%	315.904	-5,13%
2015	230.123	-4,66%	72.676	-2,48%	302.799	-4,15%
Período	-68.012	-22,81%	-6.061	-7,70%	-74.073	-19,65%

Fonte: MEC / INEP / Educacenso / Subgerência de Estatística / SEE / PB.

No ano de 2011 foram registradas 376.872 matrículas enquanto que, em 2015, 302.799 matrículas, o que representa uma redução de 74.073 alunos e uma variação a menor de 19,65%, confirmando a tendência de perda de praticamente 5% de matrículas a cada ano.

Gráfico 11 – Matrículas da Rede Estadual de Ensino



Os dados são reveladores da necessidade de estudos e avaliações por parte da Secretaria de Estado da Educação com vistas a identificar as suas causas, uma vez que as variações apresentadas são extremamente díspares quando se analisa isoladamente as etapas e modalidades de ensino por categorias.

Na educação infantil a redução foi de 96,5%, no ensino fundamental 31,31%, no ensino médio 6,88%, na educação de jovens e adultos a redução é de 17,11% e na educação profissional registra-se um expressivo crescimento de 1.714%. Por fim, na educação especial percebe-se uma redução de 23,94%, conforme se depreende do item 4.1.1.2 do Relatório Inicial (fl. 8970).

Quanto ao desempenho, os alunos matriculados no 5º e 9º anos do ensino fundamental são avaliados pelas notas decorrentes da avaliação do Índice de Desenvolvimento da Educação da Paraíba – IDEPB, nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática.

Os resultados são apresentados segundo a classificação destes indicadores, subdivididos nas categorias “abaixo do básico”, “básico”, “adequado” e “avançado”.

Tabela 75 – Avaliação IDEPB – Alunos do 5º e 9º Anos do Ensino Fundamental

% DE ESTUDANTES POR PADRÃO DE DESEMPENHO – ENSINO FUNDAMENTAL								
Exercício	5º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL				9º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL			
	Abaixo do básico	Básico	Adequado	Avançado	Abaixo do básico	Básico	Adequado	Avançado
	LÍNGUA PORTUGUESA							
2013	9,6	37,7	36	16,8	29,3	39,8	25,4	5,5
2014	14,6	37,8	33,2	14,5	30	38,9	24,7	6,5
2015	12,4	36,5	35,9	15,2	27,1	39,3	27,3	6,3
Exercício	MATEMÁTICA							
2013	13,1	43,1	33,2	10,5	49	37,9	12	1,2
2014	19,2	45,3	28,4	7,1	52,1	35,6	11	1,3
2015	20,3	41,3	29,8	8,6	48,1	38,4	12,3	1,3

Fonte: Documento TC nº 37179/16.

Os percentuais observados revelam o baixo nível de aproveitamento escolar.

No 5º ano, considerando o exercício 2015, 48,9% e 61,6% das notas obtidas pelos alunos, em português e matemática, respectivamente, são classificadas como tendo conhecimento “básico” ou “abaixo do básico”. Já no 9º ano, estes percentuais alcançaram patamar superior (66,4% e 86,5%).

Sem maiores delongas, são números que reclamam por uma melhor gestão na educação, pois se tornar impossível obter aproveitamento escolar massificado se, ao final do 9º ano, apenas 27,36% e 6,3% dos alunos se encontravam em situação de aproveitamento “adequado” ou “avançado”, respectivamente, em Língua Portuguesa, situação que se repete com maior gravidade no aproveitamento em Matemática, no qual 12,3% dos alunos tem conceito “adequado” e apenas 1,3% “avançado”.

O baixo nível de desempenho escolar também é verificado no 3º ano do ensino médio, no qual, utilizando-se do mesmo critério, 28,5% e 6% dos alunos são avaliados com conhecimento “adequado” e “avançado” na disciplina Língua Portuguesa. Para a avaliação em Matemática, os índices obtidos são de 14,3% e 2,4% em aproveitamento “adequado” e “avançado”, respectivamente.

Tabela 76 – Desempenho dos Alunos do 3º Ano do Ensino Médio

% DE ESTUDANTES POR PADRÃO DE DESEMPENHO – ENSINO MÉDIO				
Exercício	3º ANO DO ENSINO MÉDIO			
	Abaixo do básico	Básico	Adequado	Avançado
	LÍNGUA PORTUGUESA			
2013	28,20	38,20	28,10	5,50
2014	29,30	38,60	26,60	5,50
2015	26,40	39,10	28,50	6,00
Exercício	MATEMÁTICA			
2013	49,50	34,70	13,40	2,40
2014	48,40	34,70	14,80	2,20
2015	46,90	36,40	14,30	2,40

Fonte: Documento TC nº 37179/16.

No tocante a este assunto, consta nesta Corte o Processo TC 7382/13, tratando da Auditoria Operacional Coordenada em Educação, realizada em decorrência de Acordo de Cooperação Técnica firmado com a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), o Instituto Rui Barbosa (IRB) o Tribunal de Contas da União (TCU) e 27 (vinte e sete) Tribunais de Contas Brasileiros, objetivando traçar diagnóstico da situação do Ensino Médio ofertado pela rede pública estadual, identificando as principais dificuldades e suas possíveis causas, como também as oportunidades de melhoria, a partir de quatro eixos: Gestão, Professores, Infraestrutura e Financiamento.

Nestes autos já foram adotadas duas decisões: a Resolução RPL TC 004/2015, de 02/03/2015, e o Acórdão APL TC 00428/2017, de 26 de julho próximo passado, este último, em razão do 1º monitoramento que, dentre outras deliberações, alertou-se o Governador do Estado e, bem assim, o Secretário de Estado da Educação que o não cumprimento das determinações desta Corte, no 2º Monitoramento a ser realizado no 2º trimestre de 2018, implicará em aplicação de multa e outras cominações legais, inclusive representação ao Ministério Público para as providências a seu cargo.

4.2 - Despesas na Função Educação

Inicia-se a análise da despesa na MDE pela evolução do gasto no período 2011-2015 com dados e gráficos gerados a partir dos PAINÉIS SAGRES, ferramenta deste Tribunal, disponibilizada à sociedade para o exercício do controle social.

Gráfico 12 - Despesas na Função Educação – Painéis SAGRES



O montante empenhado na Função Educação no exercício de 2015 foi de R$ 1.888.897 mil, mantendo-se praticamente idêntico aos dispêndios do exercício anterior. As fontes de recursos para o financiamento da educação estão assim distribuídas: 48,62% de recursos do FUNDEB, 39,25% através de recursos do Tesouro Estadual e 12,14% de outras fontes.

As despesas estão subdivididas nas subfunções: Ensino Fundamental, Ensino Médio, Ensino Superior, Educação Infantil, Educação de Jovens e Adultos, Educação Básica, Educação Especial e outras funções.

Tabela 77 - Despesas em Educação por Subfunção (todas as fontes de recursos)

2011 / 2015

Em R$ mil

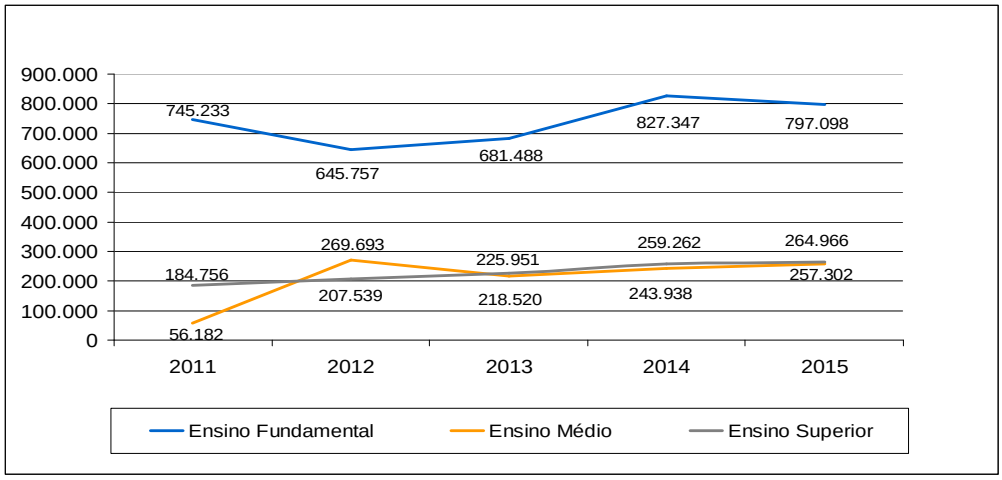
SUBFUNÇÃO	2011	2012	2013	2014	2015
Ensino Fundamental	745.233	645.757	681.488	827.347	797.098
Ensino Médio	56.182	269.693	218.520	243.938	257.302
Ensino Superior	184.756	207.539	225.951	259.262	264.966
Educação Infantil	0	0	0	0	0
Educação de Jovens e Adultos	7.111	3.942	18.136	14.290	13.510
Educação Básica	0	5.535	5.191	2.682	642
Educação Especial	18	0	0	0	0
Outras Subfunções	362.598	447.619	526.987	555.580	555.379
TOTAL	**1.355.898**	**1.580.085**	**1.676.273**	**1.903.099**	**1.888.897**
INCREMENTO/REDUÇÃO (em relação ao exercício anterior)	**8,63%**	**16,53%**	**6,09%**	**13,53%**	**(0,75%)**

Fonte: Relatório de Prestação de Contas Anual 2011-2015 e SAGRES.

Ressalta-se que 70% dos recursos estão sendo aplicados nos três níveis de ensino: fundamental, médio e superior. Dentre estes valores, destacamos a expressiva participação na educação de nível superior, assunto costumaz nas prestações de contas do Governador do Estado.

A propósito, cabe assinalar que o Tribunal Pleno entende que, mesmo não sendo atribuição precípua do Estado, à oferta de ensino superior, inexiste vedação legal para que dela se cuide em nível estadual.

Gráfico 13 – Evolução das Despesas por Nível de Ensino (2011-2015)



4.2.1 Despesas na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE

A Constituição da República (artigo 212) define os recursos que devem ser investidos como forma de garantir o percentual anual mínimo de aplicação pelo Estado na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) que é de 25% (vinte e cinco por cento) das receitas resultantes de impostos, compreendidas as provenientes de transferências e excluídos os valores constitucionalmente repassados aos municípios.

A base de cálculo utilizada para a aplicação em MDE, qual seja, a receita líquida resultante de impostos e transferências arrecadadas no exercício, se comportou conforme a tabela abaixo, na qual são cotejados os valores apresentados na Prestação de Contas e aqueles apontados pela Auditoria:

Tabela 78 – Receita Líquida Resultante de Impostos

Em R$ mil

RECEITA BRUTA DE IMPOSTOS	CGE	AUDITORIA
1- RECEITA DE IMPOSTOS	5.173.251	5.173.182
1.1- Receita Resultante do ICMS	4.529.300	4.529.232
1.2- Receita Resultante do FPB	23.630	23.630
1.3- Receita Resultante do IPVA	233.016	233.015
1.4- Receita Resultante do IRRF	387.305	387.305
2- RECEITA DE TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS	**3.667.105**	**3.667.105**
2.1- Cota-Parte FPE	3.657.863	3.657.863
2.4- Cota-Parte IOF-Ouro	-	0
DEDUÇÕES DE TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS		
4 - Parcela do ICMS repassada aos municípios (25% de 1.1 + 1.6 + 1.7))	**1.104.450**	**1.104.450**
5 - Parcela do IPVA repassada aos municípios (50% de 1.3)	**116.508**	**116.508**
6 - Parcela da Cota-parte do IPI-Exportação repassada aos municípios (25% de 2.3)	**1.259**	**1.259**
7 - TOTAL DAS DEDUÇÕES DE TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS (4 + 5 + 6)	**1.222.217**	**1.222.217**
8 - TOTAL DA RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS (3 – 7)	**7.618.139**	**7.618.070**

Fonte: RREO referente ao 6º bimestre 2015 (Anexo 8) – disponível em www.siaf.cge.pb.gov.br/PORTALSIAF/Portal#

Observa-se discreta diferença de R$ 69 mil na Receita Líquida de Impostos apresentada na PCA e a apurada pela Auditoria que, por serem praticamente idênticas, foi desconsiderada.

Aplicando-se o percentual de 25% sobre a receita líquida resultante de impostos calculada pela Auditoria, no valor de R$ 7.618.070 mil, constata-se que o mínimo legal a ser aplicado em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino totaliza R$ 1.904.518 mil.

No RREO do 6º bimestre foi registrado que a despesa na educação atingiu o valor de R$ 2.155.219 mil, equivalente a 28,29% da receita base para o cálculo e da análise dos dados apresentados pela Controladoria como despesas passíveis de apropriação na MDE, a Auditoria se posicionou nos seguintes termos:

a) Despesas da Unidade Orçamentária – UEPB

De forma idêntica aos exercícios anteriores e com semelhante argumentação, o Órgão Auditor, após justificativas técnicas, desconsidera as despesas com ensino superior como sendo passíveis de serem apropriadas como despesa na MDE.

b) Encargos com Inativos e Pensionistas da Educação (Ação 0724)

Foram excluídas as despesas com inativos e pensionistas (Ação 0724; Fontes de Recursos 100 e 101), no montante de R$ 243.766 mil (Documento TC nº 28354/16), nos termos do Art. 71, inciso VI, da Lei das Diretrizes e Bases da Educação, por entender que estas despesas são realizadas com servidores afastados das atividades relativas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, in verbis:

> Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:
>
> VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

c) Despesas com Alimentação Escolar (Ação 2758)

As despesas com alimentação escolar (Ação 2758; Fonte de Recurso 112), totalizando R$ 2.528 mil, foram retiradas do cômputo da MDE, porquanto, conforme o disposto no Art. 71, inciso IV, da LDB, esses gastos são incompatíveis com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

d) Despesas com Bolsa Atleta (Ação 2440) e com Jogos Escolares e Paraescolares na Paraíba (Ação 2459)

Por força do disposto no art. 71, II, da LDB[13] foram excluídas as despesas com Bolsa Atleta no valor de R$ 1.361 mil (Ação 2440; Fonte de Recursos 100), que tiveram por finalidade promover e apoiar a realização de eventos desportivos e, de igual modo, deduziu-se o montante de R$ 1.325 mil, relativo a dispêndios com jogos escolares e paraescolares (Ação 2459; Fonte de Recursos 100) – Documento TC nº 28454/16.

e) Despesas Diversas

A Auditoria aponta que: "Conforme descrito na análise da Prestação de Contas Anuais da Secretaria de Estado da Educação (Processo TC nº 04231/16), a SEE comprou "kits" de livros, no total de R$ 3.546.560,60, da empresa Bagaço Design Ltda. já desatualizados diante do Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa – assinado em 29 de setembro de 2008, passando a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2009."

Do valor total supracitado, R$ 1.738.746,60 foram empenhados em 31/12/2015, conforme se verifica na tabela 76:

Tabela 79 – Empenhos 2015

Em R$ 1,00

NE	DATA	VALOR
13142	31/12/2015	1.040.967,00
13148	31/12/2015	697.779,60
TOTAL		**1.738.746,60**

Fonte: Documento TC nº 27964/16; Documento TC nº 29159/16).

Dentre os "kits" adquiridos, há 41 (quarenta e um) cujas edições são anteriores a 1º de janeiro de 2009 e, por esta razão, entendeu a Auditoria que o valor

[13] Art. 71, II, da LDB - não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural

de R$ 1.739 mil não deve compor o cálculo da MDE e que a responsabilização deste valor irregular está sendo tratada na prestação de contas do Secretário de Estado da Educação (Processo TC 04231/16).

Ademais, apresentou outras despesas que não devem ser computadas conforme tabela a seguir:

Tabela 80 - Despesas da Função Educação Incompatíveis com a MDE (Fontes 100, 101, 103 e 112) – 2014

Em R$ Mil

DISCRIMINAÇÃO	AUDITORIA	RELATOR
a) Despesas da unidade orçamentária UEPB	289.288	0
b) Encargos com inativos e pensionistas da educação (ação 0724)	243.766	243.766
c) Despesas com alimentação escolar (ação 2758)	2.528	2.528
d) Despesas com bolsa atleta (ação 2440)	1.361	0
e) Despesas com jogos escolares e paraescolares na Paraíba (ação 2459)	1.325	0
f) Exclusões Diversas (Livros Desatualizados – Processo TC nº 04231/16; Documento TC nº 27964/16)	1.739	1.739
TOTAL	**540.007**	**248.033**

Fonte: SAGRES; Documentos TC nº 28787/16; nº 28354/16; nº 28413/16; nº 28452/16; nº 28454/16; nº 27964/16 e n º 29159/16.

Com as devidas exclusões de R$ 540.007 mil dos gastos apresentados no último RREO de 2015 (R$ 1.659.639 mil) – disponível em www.siaf.cge.pb.gov.br/PORTALSIAF/Portal#) - concluiu que o montante aplicado na MDE foi de R$ 1.119.362 mil.

Para produção do cálculo também foram considerados os valores inscritos em restos a pagar da Educação (função 12) até o limite das disponibilidades em 31/12/2015, efetivamente pagos até 31/03/2016.

Quanto aos Restos a pagar, a Auditoria retirou do cálculo os valores de: R$ 18 mil, relativos às despesas com Bolsa Atleta (Documento TC nº 28452/16); R$ 211 mil, concernentes a gastos com Jogos Escolares e Paraescolares (Documento TC nº 28454/16); R$ 28.636 mil, referentes à UEPB (Documento TC nº 28787/16) e R$ 1.739 mil, oriundos de Exclusões Diversas – vide Processo TC nº 04231/16 e Documento TC nº 29159/16, restando o montante de R$ 155.132 mil. Destes, foram efetivamente pagos R$ 48.840 mil até 31/03/2016 (Documento TC nº 30205/16) e, deste último montante, foi desconsiderado no cálculo da aplicação em MDE o valor R$

23.082 mil, em consequência de tal valor não se relacionar às despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (Documento TC nº 30222/16).

Assim concluiu que o valor a ser computado de Restos a Pagar é de R$ 25.758 mil, restando a ser deduzido o valor de R$ 129.375 mil.

Tabela 81 - Restos a Pagar na Função Educação (fontes 100, 101, 103 e 112)
Ajuste conforme a RN TC 13/99

Em R$ Mil

DISCRIMINAÇÃO	VALOR
A. VALOR EMPENHADO NA FUNÇÃO 12 (FONTES 100, 101, 103 e 112) ATÉ 31/12/15	**1.659.639**
B. Exclusões efetuadas pela Auditoria (vide tabela 4.1.2.4.a)	540.007
C. Restos a pagar de 2015 (fontes 100, 101, 103 e 112) não pagos até 31/03/16	129.375
D. VALOR DE MDE AJUSTADO CONFORME A RN TC 13/99 (A – B – C)	**990.257**

Fonte: Balanço Geral do Estado – 2015; Documento TC nº 33976/16 e cálculos da Auditoria discriminados nos itens 4.1.2.2, 4.1.2.3 e 4.1.2.4 do presente relatório.

E ainda, de acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais - 6ª Edição, aprovado através da Portaria nº 553, de 22 de setembro de 2014, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), foram feitas adições/deduções para se obter o total das despesas para fins de limite.

Sob esse aspecto, foi acrescentado o valor líquido absoluto resultante das perdas do Estado com as transferências do FUNDEB (R$ 623.278 mil) e subtraído o montante das despesas custeadas com a complementação da União ao FUNDEB (R$ 106.448 mil), bem como o valor dos ingressos decorrentes dos juros recebidos pela aplicação financeira dos recursos do FUNDEB (R$ 21.249 mil).

Destaca-se que, em 2015, não houve cancelamento de restos a pagar inscritos com disponibilidade financeira de exercícios anteriores, bem como despesas custeadas com o superávit financeiro do FUNDEB, conforme informações extraídas do RREO.

Confrontando-se a aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino com o total da receita líquida de impostos apuradas, respectivamente, pelo Governo do Estado e pela Auditoria, chegou-se ao resultado de R$ 1.485.838 mil como despesas a serem consideradas para fins de aplicação em Manutenção e

Desenvolvimento do Ensino (MDE), o que representou 19,50% da receita líquida de impostos e transferências, não cumprindo, portanto, o mandamento constitucional.

Tabela 82 - Aplicação Efetiva em MDE – 2015

DISCRIMINAÇÃO	GOVERNO	AUDITORIA
A. TOTAL DA RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS	**7.618.139**	**7.618.070**
Mínimo a ser aplicado (25% de A)	1.904.535	1.904.518
B. Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	1.659.639	990.257
C. Resultado líquido das transferências do FUNDEB (perda do FUNDEB)	623.278	623.278
D. Despesas custeadas com complementação da União ao FUNDEB	106.448	106.448
E. Despesas custeadas com o superávit financeiro, do exercício anterior, do FUNDEB **(*)**	0	0
F. Cancelamento de Restos a Pagar vinculados à educação	0	0
G. Receita de aplicação financeira dos recursos do FUNDEB	21.249	21.249
H. DESPESAS CONSIDERADAS PARA FINS DE LIMITE CONSTITUCIONAL (B + C – D – E – F – G)	2.155.220	1.485.838
MÍNIMO DE 25% DAS RECEITAS RESULTANTES DE IMPOSTOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (H/A) * 100%	**28,29%**	**19,50%**

Fonte: Balanço Geral do Estado – 2015, RREO referente ao 6º bimestre 2015 e cálculos da Auditoria.

(*) Conforme dispõe o Manual de Demonstrativos Fiscais (6ª edição) – aprovado através da Portaria nº 553, de 22 de setembro de 2014 da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o valor das despesas vinculadas ao superávit financeiro dos recursos do FUNDEB, do exercício anterior ao de referência, *até o limite de 5%, deverá compor a base de cálculo para fins de cumprimento dos limites mínimos estabelecidos no art. 212 da Constituição Federal e, portanto, não será deduzido*. O valor excedente aos 5% do superávit financeiro do FUNDEB, do exercício anterior, no entanto, *não deverá compor a base de cálculo para fins de cumprimento dos limites mínimos constitucionalmente estabelecidos, devendo, portanto, ser deduzido.*

Acerca do tema “Restos a Pagar”, vale consignar que o Relator, com vistas a esclarecer dúvidas, fez retornar estes autos à Auditoria para se manifestar quanto ao Registro e movimentação de Restos a Pagar processados e não processados, concernentes aos valores consignados nas diversas tabelas do relatório inicial e, ainda, quanto às liquidações dos mesmos, em exercícios posteriores, com reflexos nesta prestação de contas e, bem assim, Registro e movimentação de restos a pagar processados e não processados relacionados à aplicação em MDE considerando as liquidações em exercícios posteriores, com reflexo no índice de aplicação em MDE apurado nestes autos. (fls. 9814).

A unidade de instrução apresentou os esclarecimentos de fls. 9815/9816, a defesa se manifestou às fls. 9827/9839 e, por fim, foi produzido o relatório de fl. 9845/9863, concluindo que a defesa não apresentou fato novo capaz de alterar o seu

entendimento inaugural e que, por isso mesmo, entendeu desnecessária a remessa ao Órgão Ministerial.

4.3. Despesa com o Fundo da Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB

Inicialmente apontou a Auditoria que o Parecer do Conselho do FUNDEB foi encaminhado fora da data legalmente instituída pelo art. 27 da Lei nº 11.494/07[14], razão pela qual o mesmo foi desconsiderado e compreendido como irregularidade.

Os valores dos aportes destinados ao FUNDEB totalizaram R$ 1.446.151 mil, em contrapartida, o Estado recebeu a título de transferências o valor de R$ 822.887 mil, que, somados aos R$ 106.448 mil de complementação da União[15] e, bem assim, aos rendimentos financeiros no valor de R$ 21.249 mil, a receita final do FUNDEB foi de R$ 950.584 mil.

Tabela 83 - Aportes e Recebimentos do FUNDEB – 2015

Em R$ mil

RECEITAS DO FUNDEB	GOVERNO	AUDITORIA
1- RECEITAS DESTINADAS AO FUNDEB	**1.446.165**	**1.446.151**
1.1- Receita resultante do ICMS destinada ao FUNDEB – (20%)	684.970	684.956
1.2- Receita resultante do ITCD destinada ao FUNDEB – (20%)	4.724	4.724
1.3- Receita resultante do IPVA destinada ao FUNDEB – (20%)	23.302	23.302
1.4- Cota-parte FPE destinada ao FUNDEB – (20%)	731.573	731.573
1.5- ICMS-desoneração destinada ao FUNDEB – (20%)	841	841
1.6- Cota-parte IPI Exportação destinada ao FUNDEB – (20%)	756	756
2 - RECEITAS RECEBIDAS DO FUNDEB	**950.584**	**950.584**
2.1- Transferências de recursos do FUNDEB	822.887	822.887
2. 2- Complementação da União ao FUNDEB	106.448	106.448
2.3 - Receita de aplicação financeira dos recursos do FUNDEB	21.249	21.249
3 - RESULTADO LÍQUIDO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB (2.1 – 1)	**(623.278)**	**(623.264)**

Fontes: Balanço Geral do Estado 2015 – Anexo 08 do RREO referente ao 6º bimestre 2015 (www.siaf.cge.pb.gov.br/PORTALSIAF/Portal#) e SAGRES.

[14] De acordo com o Parágrafo Único do artigo 27 da Lei nº 11.494/07 e artigo 9º, inciso II, item p, da RN TC nº 03/2010, as Prestações de Contas serão instruídas com Parecer do Conselho do FUNDEB, apresentado ao Poder Executivo em até 30 (trinta) dias antes do prazo para a apresentação da Prestação de Contas do Ente aos Tribunais de Contas competentes.

[15] A complementação foi em virtude da garantia de cobertura do valor mínimo, por aluno, definido nacionalmente (mínimo/aluno em 2015: R$ 2.739,87)

Dos valores apresentados, extrai-se que, no exercício, a "perda" do Estado foi de R$ 623.278 mil, já desprezada a importância proveniente da receita do ICMS, no valor de R$ 14 mil, em razão da pequena discrepância no entendimento da Controladoria e da Auditoria.

A sistemática financeira do Fundo (contribuição e recebimento), a despeito das complementações da União nos últimos 05 (cinco) anos, tem provocado perdas crescentes de recursos ao Estado, alcançando, no exercício 2015, o montante de R$ 623.264 mil, o que representou 43,10% do total dos aportes realizados pelo Estado (R$ 1.446.151 mil).

Tabela 84 - Diferença entre o Total dos Aportes e Recebimentos do FUNDEB 2011 -2015

Em R$ mil

ESPECIFICAÇÃO	2011	2012	2013	2014	2015
A. Aportes feitos pelo Estado	1.022.583	1.124.789	1.255.508	1.390.062	1.446.151
B. Recebimentos	670.417	721.483	772.285	823.607	822.887
C. Diferença apurada no exercício (B – A)	**(352.166)**	**(403.306)**	**(483.223)**	**(566.455)**	**(623.264)**
D. Complementação da União	96.788	65.621	63.291	61.797	106.448
E. Receita de Aplicação	20.037	15.516	16.903	15.011	21.249
TOTAL FINANCEIRO (B+D+E)	**787.242**	**802.620**	**852.479**	**900.415**	**950.584**

Fontes: Balanço Geral do Estado 2015 – PCA 2011-2015.

O Governo do Estado da Paraíba, conforme o Anexo VIII do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO, relativo ao 6º bimestre de 2015, apresentou como aplicação em Magistério o montante de R$ 761.930 mil, o que representa uma aplicação da ordem de 80,15% dos recursos do aludido fundo.

Tabela 85- Aplicação dos Recursos do FUNDEB – 2015
Cálculo do Governo

Em R$ mil

DESPESAS DO FUNDEB	DESPESAS LIQUIDADAS	RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS
1 - PAGAMENTO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO	**761.930**	**-**
1.1 Com Ensino Fundamental	642.567	-
1.2 – Com Ensino Médio	119.363	-
2 – OUTRAS DESPESAS	**117.818**	**38.586**
2.1 Com Ensino Fundamental	51.878	24.771
2.2 – Com Ensino Médio	65.940	13.815

3 – TOTAL DAS DESPESAS COM FUNDEB (1+2+RP)	**918.334**
4 - RECEITAS RECEBIDAS DO FUNDEB	**950.584**
DEDUÇÕES PARA FINS DO LIMITE DO FUNDEB PARA PAGAMENTO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO	
5 – RESTOS A PAGAR INSCRITOS NO EXERCÍCIO SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA	**-**
6 – DESPESAS CUSTEADAS COM O SUPERAVIT FINANCEIRO, DO EXERCÍCIO ANTERIOR, DO FUNDEB	-
7 – TOTAL DAS DEDUÇÕES PARA FINS DE LIMITE DO FUNDEB (5 – 6)	**-**
MÍNIMO DE 60% DO FUNDEB NA REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO COM ENSINO FUNDAMENTAL E MÉDIO (1 -7) / (4) x 100	**80,15%**

Fontes: Balanço Geral do Estado 2015 – Anexo 10 e REO referente ao 6º bimestre 2015 – disponível em www.siaf.cge.pb.gov.br/PORTALSIAF/Portal#.

Das despesas do FUNDEB - liquidadas até 31/12/2015, no total de R$ 879.748 mil, R$ 719.216 mil (81,75%) foram destinados ao ensino fundamental enquanto que R$ 199.118 mil (18,25%) foram destinadas ao ensino médio.

A Auditoria, com base nos dados registrados no SAGRES (Função 12 – Educação, Fonte de Recursos 103 - Recursos do FUNDEB – Transferências da União), constatou que em 2015, o Governo do Estado da Paraíba não cumpriu com o percentual de 60% - mínimo a ser aplicado em Remuneração dos Profissionais do Magistério com recursos do aludido fundo, porquanto aplicou o montante de R$ 531.596 mil, correspondentes a 55,92%, quando deveria ter aplicado R$ 570.350 mil.

Tabela 86 - Aplicação dos Recursos do FUNDEB por Fonte/Subfunção/Elemento de Despesa

Em R$ mil

FONTE/SUBFUNÇÃO/ELEMENTO DE DESPESA	EMPENHADA	PAGO	A PAGAR
FONTE 103			
A - REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO	**531.596**	**530.385**	
361 – Ensino Fundamental	439.084	437.873	914
362 – Ensino Médio	92.512	92.512	-
B - OUTRAS DESPESAS	**386.737**	**336.597**	**49.244**
361 – Ensino Fundamental	280.131	249.878	30.259
362 – Ensino Médio	98.787	80.327	18.459
366 – Educação de Jovens e Adultos	6	6	-
423 – Assistência aos Povos Indígenas	1	1	-
368 – Educação Básica	355	346	8
122 – Administração Geral	7.457	6.939	518
TOTAL	**918.333**	**868.299**	**50.034**

Fontes: Balanço Geral do Estado 2015 – Anexo 08 do REO referente ao 6º Bimestre de 2015 (disponível em www.siaf.cge.pb.gov.br/PORTALSIAF/Portal#) e SAGRES.

Tabela 87 - Aplicação dos Recursos do FUNDEB na Educação Básica – 2015

Em R$ mil

ESPECIFICAÇÃO	VALOR
1 – Transferências de recursos do FUNDEB (Retorno)	822.887
2 – Complementação da União ao FUNDEB	106.448
3 – Receitas de aplicações financeiras dos recursos do FUNDEB	21.249
4 – Recursos do FUNDEB (1+2+3)	**950.584**
5 – Valor a ser aplicado em Remuneração dos Profissionais do Magistério (60% x 4)	570.350
6 – Despesas empenhadas com Remuneração dos Profissionais do Magistério	531.590
7 – Despesas custeadas com o superávit financeiro, do exercício anterior, do FUNDEB	-
8 – Valor efetivamente aplicado em Remuneração dos Profissionais do Magistério (6-7)	**531.590**
9 – Percentual aplicado em Remuneração dos Profissionais do Magistério (8/4*100)	**55,93%**

Fontes: Balanço Geral do Estado 2015 – Anexo 08 do REO referente ao 6º bimestre 2015 e SAGRES.

O Relator, em atenção à solicitação da douta Procuradora-Geral, Dra. Sheyla Barreto Braga de Queiroz, através da Cota de fl. 9659/9662, e, em observância aos princípios do contraditório e do devido processo legal, fez retornar os presentes autos à unidade técnica para se pronunciar acerca dos Documentos (TC 3484/17 e TC 3485/17) inseridos após o contraditório, nos quais se baseou a Auditoria para aferição do percentual de aplicação na remuneração e valorização do magistério, com recursos do FUNDEB.

A unidade de instrução, ao analisar a documentação apresentada (Doc. TC 37.513/17) em 09 de junho de 2017, após prorrogação do prazo de defesa, apresentou relatório de fls. 9708/9721, através do qual concluiu que o valor aplicado na remuneração e valorização do magistério foi de R$ 591.595.780,08, ou seja, corrigiu tão somente o valor inicial em R$ 10,00.

Em 22 de junho, o Governador apresentou pedido de aditamento para juntada de documentos que, quando da apresentação da defesa (Doc. TC 37.513/17) em 09 de junho de 2017, não se apresentavam legíveis, no que foi de pronto deferido.

A Auditoria, após análise da documentação apresentada, ratificou o seu entendimento pretérito de que a aplicação foi de 55,93%, não atendendo à legislação pertinente.

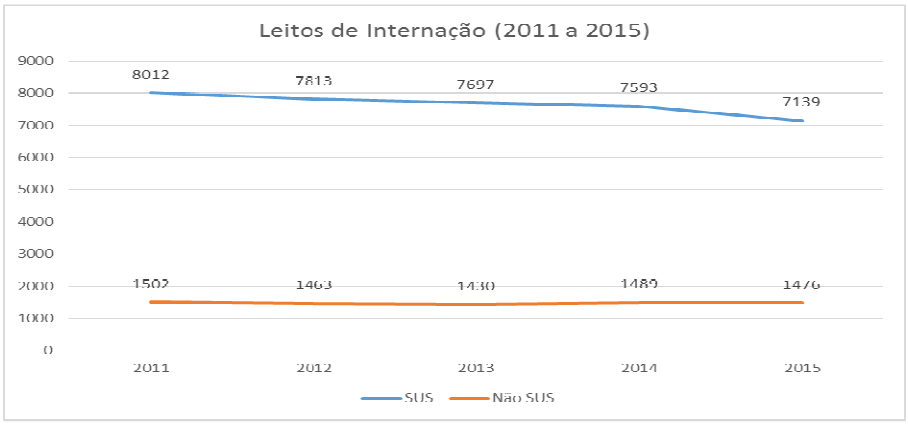
5. APLICAÇÃO EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

5.1. Considerações Iniciais

Antes de esmiudar as ações administrativas e os gastos com saúde, apresentam-se, inicialmente, dois indicadores trazidos à baila no Relatório Inicial da Auditoria que, embora despidos de maiores complexidades, traduzem aspectos importantes da política de saúde pública do Estado.

O primeiro indicador é a oferta de "LEITOS DE INTERNAÇÃO", classificados como administrados pelo "SUS" e os "NÃO SUS", estes últimos correspondente à rede filantrópica e particular.

Gráfico 14 – Leitos de Internação (2011 a 2015)



Fonte: Ministério da Saúde – DATASUS/CNES

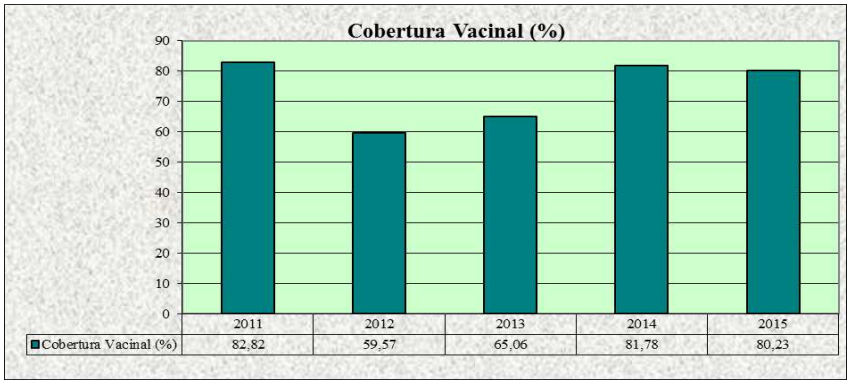
No exercício de 2015, a disponibilidade média mensal de leitos de internação foi de 8.615, sendo 7.139 "SUS" e 1.476 "não SUS", i.e., uma diminuição de 467 leitos (454 leitos SUS e 13 leitos não SUS), quando comparado ao exercício anterior.

Aliás, confirmando a tendência de queda que se observa desde 2011 e confrontada com 2015, houve perda de 873 leitos "SUS" e 26 "não SUS" no Estado, perfazendo uma perda total de 899. Em outras palavras, nos últimos 05 (cinco) anos constatou-se uma redução de 10% na disponibilidade de leitos hospitalares.

O segundo dado é concernente a "imunizações" cujos elementos são resultantes do somatório de todas as vacinas (menores de 01 ano de idade e um dia até as demais faixas etárias).

A cobertura vacinal do Estado no exercício de 2015 foi de 80,23% e, se considerado o período 2011-2015, nenhum exercício suplantou ou igualou o índice verificado no exercício de 2011, o que continua sendo desafio para o Estado praticar uma melhor cobertura vacinal.

Gráfico 15 – Imunizações – Cobertura na Paraíba



Fonte: Ministério da Saúde – DATASUS/CNES

Quanto ao gasto *per capta* em Saúde no Estado, considerando que a população da Paraíba passou de 3.766.528 habitantes em 2010 (data do último Censo realizado pelo IBGE) para 3.972.202 habitantes em 2015 (estimativa), e, ainda, que as despesas de 2014 e 2015 foram de R$ 1.198.034 mil e R$ 1.231.650 mil, respectivamente, conclui-se que a despesa *per capta* estadual variou de R$ 244,19 para R$ 310,07.

Por fim, no que diz respeito à transparência e visibilidade da Gestão da Saúde, de modo a possibilitar meios ao cidadão, com precisão e confiabilidade, acompanhar, consultar e apreciar todos os gastos na área de saúde, pontuou a auditoria que o Estado descumpriu o art. 31 da Lei Complementar nº 141/2012 , em razão da falta de ampla divulgação das prestações de contas periódicas da área de saúde para consulta e apreciação da sociedade e deu como exemplo o site da Controladoria Geral do Estado (http://www.siaf.cge.pb.gov.br/PORTALSIAF/Portal), que estava restrito a pesquisa de apenas seis meses.

Neste particular, vale consignar que esta Corte tem cobrado melhorias nestes procedimentos, a exemplo do determinado no Processo TC 11.687/14 (divulgação de informações públicas das organizações sociais na gestão de unidades de saúde do Estado); Processo TC 02233/16 (Inspeção especial na UPA de SANTA RITA, exercício de 2015, administração da O.S. Associação Brasileira de Beneficência Comunitária – ABBC) e Processo TC 13645/15 (Inspeção especial no Hospital Geral de

Mamanguape, exercício de 2014, administração da O.S. Instituto de Psicologia Clínica, Educacional e Profissional – IPCEP).

5.2 - Análise da Despesa em Saúde

Encerradas as considerações preliminares, passa-se a analisar o cumprimento do disposto no art. 6º da LCN nº 141/2012, que determina aos Estados a aplicação anual em AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE – ASPS de, no mínimo, de 12% (doze por cento – INTEIROS) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que trata o art. 157, a alínea "a" do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, deduzidas as parcelas transferidas aos municípios.

A metodologia adotada seguiu as orientações previstas no Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional – STN – 6º Edição, aprovado pela Portaria nº 553, de 22 de setembro de 2014, válido a partir do exercício financeiro de 2015.

Conforme apontado linhas atrás, o setor de Saúde Pública no âmbito do Estado tem sido objeto de tentativas de inovação, notadamente, com a contratação de empresas e/ou instituições para prestação de serviços em substituição à gestão pública estadual. Este fato configura a "terceirização" da gestão em importantes setores e equipamentos do Estado, sem, todavia, apresentar à sociedade indicadores que atestem melhorias ou deficiências na prestação dos serviços terceirizados.

O Governo executou na Saúde (Função 10) despesas no montante de R$ 1.231.650 mil, discriminadas por unidade orçamentária, por subfunção e por fonte de recursos.

Tabela 88 – Despesa por Unidade Orçamentária – Função 10 - Todas as Fontes

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	DESPESA EMPENHADA (R$ MIL)	AV %
Secretaria de Estado da Saúde	1.118.258	90,79
Hospital da Polícia Militar Gen. Edson Ramalho	23.808	1,93
Instituto de Assistência a Saúde do Servidor	1.667	0,13
SUPLAN	1.079	0,09
Laboratório Industrial Farmacêutico da Paraíba S/A	888	0,07
Agência Estadual de Vigilância Sanitária	3.597	0,29
Encargos Gerais / Administração	22.004	1,79
Encargos Gerais / Finanças	60.350	4,90
TOTAL	**1.231.650**	**100,00**

Fonte: SIAF / SAGRES.

Conforme tabela supra, quase que a totalidade dos recursos utilizados (90,79%) transitou pela própria Secretaria de Estado da Saúde.

Tabela 89 – Despesa por Subfunção – Função 10

Em R$ mil

SUBFUNÇÃO	EMPENHADO	%
121 - Planejamento e Orçamento	4.593	0,37
122 - Administração Geral	565.949	45,95
126 - Tecnologia da Informatização	83	0,01
128 - Formação de Recursos Humanos	2.438	0,20
301 - Atenção Básica	765	0,06
302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial	501.421	40,71
303 - Suporte Profilático e Terapêutico	86.906	7,06
304 - Vigilância Sanitária	678	0,06
305 - Vigilância Epidemiológica	8.468	0,69
843 - Serviço da Dívida Interna	59.392	4,82
846 – Outros Encargos Especiais	958	0,08
TOTAL	**1.231.651**	**100,00**

Fonte: SAGRES Estadual/SIAF.

Respeitante às subfunções destaca-se que as duas principais: Administração Geral (45,95%) e Assistência Hospitalar e Ambulatorial (40,71%) consumiram 86,66% dos recursos empregados. Desperta a atenção o baixo valor aplicado na subfunção Vigilância Epidemiológica (0,69%), fato que, provavelmente, numa melhor análise, poderá ter sido um dos motivos que impactaram nos baixos índices de cobertura vacinal, anteriormente demonstrado.

O volume de recursos movimentados, exclusivamente, através do Fundo Estadual de Saúde, chegou a R$ 1.005.870 mil, o que correspondeu a 87,52% do total, fato que recomenda cautela, à vista do disposto no art. 2º, Parágrafo Único, da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, que abaixo se transcreve:

> "Art. 2º, 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."

Tabela 90 – Despesa por Fonte de Recurso – Função 10

Em R$ mil

FONTE	DESCRIÇÃO	EMPENHADO	PAGO
100	Recursos Próprios do Estado	3.497	3.406
101	Cota Parte do FPE	259	249
110	Recursos do Fundo Estadual de Saúde	1.005.870	899.876
151	Rec. BNDES Programa Paraíba Sustentável	14.624	13.644
157	Recursos de Convênio Com Órgãos Fed. (SUS)	1.601	1.601
160	Recursos do Fundo Nacional de Saúde	35.738	31.767
179	FUNCEP	21.290	9.121
270	Receita Direta Arrecadada - Adm. Indireta	990	883
272	Recursos do SUS Transferidos ao Estado	147.781	130.808
TOTAL		**1.231.651**	**1.091.355**

Fonte: SAGRES/SIAF

A seguir, análise das despesas no período 2011-2015, estratificadas em quatro eixos: Pessoal e Encargos Sociais, Outras Despesas Correntes, Dívida e Investimentos.

Tabela 91 - Despesas da Saúde por Grupo de Natureza da Despesa (2011 - 2015)

ANO	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	DÍVIDA	INVESTIMENTOS	DESPESA TOTAL
2011	445.023	331.426	97.327	43.015	916.792
2012	493.807	470.205	17.959	18.647	1.000.618
2013	492.341	514.939	60.917	28.462	1.096.660
2014	561.495	542.322	65.116	29.101	1.198.034
2015	562.801	586.846	59.392	22.611	1.231.650
2012/2011	10,96%	41,87%	-81,55%	-56,65%	9,14%
2013/2012	-0,30%	9,51%	239,20%	52,64%	9,60%
2014/2013	14,05%	5,32%	6,89%	2,25%	9,24%
2015/2014	0,23%	8,21%	-8,79%	-22,30%	2,81%
2015/2011	26,47%	77,07%	-38,98%	-47,43%	34,34%

Fonte: SIAF/SAGRES Estadual

A despesa total na Função Saúde no período 2011-2015 evoluiu em valores nominais de R$ 916.792 mil para R$ 1.231.650 mil, o que representou um incremento de 34,34%, enquanto que, no período 2014-2015, a variação foi de apenas 2,81%, ou seja, bem aquém do índice inflacionário.

Vale consignar que no período 2011-2015, as despesas com pessoal aumentaram 26,47%, enquanto que outras despesas correntes foram majoradas em 77,07%, já as despesas com dívida e investimentos variaram a menor -38,98% e -47,43%, respectivamente.

Deste diagnóstico, conclui-se que o pagamento de dívidas na Função Saúde registrou uma acentuada tendência de decréscimo, fato também observado, lamentavelmente, nos investimentos. Na primeira hipótese, pode-se concluir, à primeira vista, que os estoques de dívidas ligadas à área da Saúde estão diminuindo a cada ano, portanto, um aspecto positivo para o setor, o mesmo não pode ser dito para o segundo, no qual é revelado que os investimentos não acompanham as reais demandas da sociedade.

Na média, 92% dos gastos em Saúde ocorrem no pagamento de pessoal e nas despesas de custeio.

Tabela 92 – Despesa da Saúde por Grupo de Natureza da Despesa (2011-2015)

Em R$ mil

ANO	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	DÍVIDA	INVESTIMENTOS	DESPESA TOTAL
2011	48,54%	36,15%	10,62%	4,69%	100,00%
2012	49,35%	46,99%	1,79%	1,86%	100,00%
2013	44,89%	46,96%	5,55%	2,60%	100,00%
2014	46,87%	45,27%	5,44%	2,43%	100,00%
2015	45,69%	47,65%	4,82%	1,84%	100,00%

Fonte: SIAFI / SAGRES Estadual

5.2. Terceirização da Saúde

O Estado da Paraíba, através da Lei nº 9.454, de 06/10/2011, instituiu o Programa de Gestão Pactuada, que dispôs acerca da qualificação de Organizações Sociais – OS e, por conseguinte, através da Secretaria de Estado da Saúde - SES, celebrou-se contrato de gestão com a Cruz Vermelha Brasileira, Filial do Estado do Rio Grande do Sul, em 06/07/2011, com vistas ao desenvolvimento das ações e serviços públicos de saúde no Hospital de Emergência e Trauma Senador Humberto Lucena (HETSHL).

A partir deste marco, esse tipo de gestão tem sido objeto de análise em diversos processos nesta Corte, que tratam desde a dispensa de licitação para a contratação da sobredita OS, passando por inspeções especiais da gestão geral, inspeções especiais de pessoal e apuração de denúncias.

Assegurou a Auditoria que, além do contrato de gestão com a Cruz Vermelha, o Governo do Estado pactuou com outras OS e que, no exercício de 2015, as gestões da UPA DE SANTA RITA, UPA DE PRINCESA ISABEL, UPA DE GUARABIRA e HOSPITAL DE MAMANGUAPE foram repassadas para a ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE BENEFÍCIO COMUNITÁRIA – ABBC e INSTITUTO DE PSICOLOGIA CLÍNICA, EDUCACIONAL E PROFISSIONAL – IPCEP, o que demonstra a tendência de crescimento deste tipo de contratação no Estado.

Seguem informações dos valores despendidos pelo Estado da Paraíba com as O.S, no período 2011-2015.

Tabela 93 – Dispêndios com Organizações Sociais

Em R$ mil

	Desp. Total		Desp. Função Saúde			Pessoal			Terceirização		
	Valor	Variação	Valor	Variação	Incidência	Valor	Variação	Incidência	Valor	Variação	Incidência
Exercício	a		b		b/a	c		c/b	d		d/b
2011	6.504		917		14,10%	445		48,53%	44		4,77%
2012	7.692	18,27%	1.001	9,16%	13,01%	494	10,96%	49,33%	129	194,40%	12,87%
2013	8.637	12,29%	1.097	9,59%	12,70%	492	-0,30%	44,88%	155	20,72%	14,17%
2014	9.414	9,00%	1.198	9,21%	12,73%	561	14,05%	46,87%	206	32,73%	17,23%
2015	9.625	2,24%	1.232	2,84%	12,80%	563	0,23%	45,68%	238	15,14%	19,29%

Fonte: Painéis / Relatório Inicial

De início observa-se que, no período 2011-2015, a despesa global do Estado aumentou 47,99%, enquanto que a despesa com Saúde variou para mais 34,35%. Das despesas com saúde, aquelas relativas à Pessoal aumentaram 26,52% enquanto que as despesas com Terceirização registram o acentuado crescimento de 440,90%, conforme abaixo detalhado:

Tabela 94 – Valores Despendidos com Organizações Sociais (2011-2015)

EMPRESA	EXERCÍCIO					TOTAL DO PERÍODO
	2011	2012	2013	2014	2015	
CRUZ VERMELHA*	42.719	101.679	114.099	129.505	136.247	524.249
INSTITUTO SOCIAL FIBRA **	1.029	27.112	18.808	0	0	46.949
INSTITUTO DE GESTÃO EM SAÚDE – GERIR ***	-	-	22.568	45.134	49.681	117.383
ASSOC. BRAS, DE BENF. COMUNITÁRIA – ABBC ****	-	-	-	16.282	27.240	43.522
INST PSICOL CLIN EDUC – IPCEP ****	-	-	-	15.436	24.430	39.866
TOTAL	**43.748**	**128.792**	**155.474**	**206.357**	**237.598**	**771.969**

Fonte: SAGRES.

(*) A partir do mês de agosto de 2011
(**) A partir do mês de novembro de 2011
(***) A partir de 2013
(****) A partir de 2014

Como observado, no período 2011-2015 ocorreu expressivo crescimento no volume de recursos repassados às Organizações Sociais – OS. Em 2011 o valor transferido foi de R$ 43.748 mil e, em 2015, R$ 237.598 mil, o que representou um aumento de 443,10%. Registra-se que, do valor repassado em 2015, foram pagos a Cruz Vermelha R$ 136.247 mil, ou seja, o equivalente a 57,34% do total da despesa com as O.S.

No exercício de 2015, foram destinados recursos às seguintes Organizações Sociais – O.S, conforme discriminado abaixo:

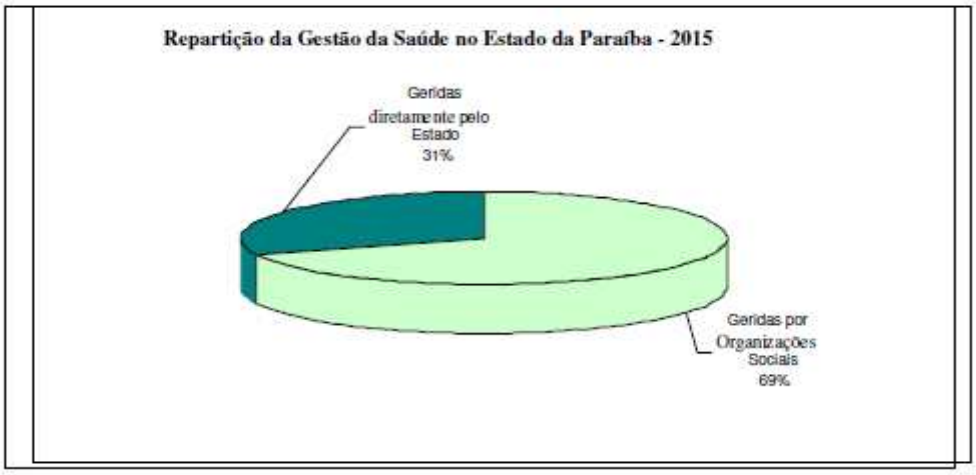
Tabela 95 – Organizações Sociais por Unidades de Saúde – 2015

Em R$ mil

ORGANIZAÇÃO SOCIAL	AÇÃO – UNIDADEDE SAÚDE	EMPENHADO	PAGO
CRUZ VERMELHA BRASILEIRA - FILIAL R G SUL	4066 - HOSPITAL DE TRAUMA DE JOÃO PESSOA	136.247	118.128
		136.247	**118.128**
INSTITUTO DE GESTÃO EM SAÚDE - GERIR	4772 - HOSPITAL DE TAPEROÁ	14.661	13.005
	4061 - MATERNIDADE DE PATOS	35.020	32.154
		49.681	**45.159**
ASSOC. BRAS. DE BENEF. COMUNITARIA-ABBC	4835 - UPA DE SANTA RITA	10.341	9.439
	4834 - UPA DE PRINCESA ISABEL	9.100	8.292
	4832 - UPA DE GUARABIRA	7.799	7.149
		27.240	**24.880**
INST PSICOL CLIN EDUC - IPCEP	4831 - HOSPITAL DE MAMANGUAPE	24.430	22.064
		24.430	**22.064**
TOTAL		**237.598**	**210.231**

Fonte: Relatório Inicial – (SAGRES).

Gráfico 16 – Repartição da Gestão da Saúde no Estado da Paraíba - 2015



Vale consignar que, dos valores apontados, não foram levados em conta os custos com pessoal e encargos da saúde e, bem assim, insumos repassados diretamente pela SES às unidades de saúde, considerou-se, apenas, os repasses efetuados às unidades de saúde para a execução direta das Organizações Sociais – O.S.

Os demais custos com saúde somaram R$ 871.604 mil e corresponderam a encargos com pessoal ativo, inativos e pensionistas da saúde, encargos e amortização de dívidas da saúde, atenção à saúde preventiva e curativa, assistência farmacêutica e demais despesas. O valor com pessoal ativo engloba tanto os servidores que estão a serviço das unidades de saúde diretamente administradas pela Secretaria de Estado de Saúde, quanto os servidores que estão a serviço das O.S.

O total gasto pelas organizações sociais com serviços de terceiros, atividades meio, em 2015, perfez 43,28% do total geral aplicado, acima inclusive dos gastos com pessoal e insumos, fato que segundo a Auditoria é prejudicial para uma boa gestão de recursos em benefício das atividades finalísticas das unidades hospitalares do Estado da Paraíba.

A esse respeito, foi elaborado um estudo das despesas com terceirização no período 2011-2015, donde se extrai que, enquanto a despesa na função Saúde cresceu 30,80%, os gastos com terceirização aumentaram 262,99%.

De acordo com as informações oriundas do Portal da Transparência do Governo do Estado, dos R$ 212 mil gastos com Organizações Sociais (OS), R$ 91 mil

foram destinados a serviços de terceiros, o que significa dizer: é a quarteirização dos serviços, ou seja, os terceirizados contratam serviços a "outros terceiros" sem observância às cautelas legais.

Tabela 96 – Despesa com Organizações Sociais (2012 – 2016)

Em R$ mil

DESCRIÇÃO DA DESPESA	ANO				
	2012	2013	2014	2015	2016
PESSOAL	27.638.686,57	29.557.671,12	56.930.023,26	66.872.632,48	81.258.312,78
PESSOAL COM VÍNCULO	7.896.980,60	7.299.145,99	10.556.671,09	9.408.533,55	6.601.368,74
PESSOAL - AUTÔNOMO	0,00	0,00	4.942.616,41	3.751.796,78	1.448.471,02
SERVIÇOS PÚBLICOS	1.256.447,17	1.608.473,10	2.725.148,50	3.421.045,01	4.751.602,12
INSUMOS	11.549.613,72	15.438.241,95	32.362.012,56	26.949.602,49	34.097.220,61
ÓRTESES E PROTÉSES	3.076.235,77	3.215.347,94	4.487.774,27	3.237.899,52	4.909.613,33
SERVIÇOS DE TERCEIROS	50.005.267,16	49.984.438,35	77.901.811,97	91.567.292,49	104.287.255,95
DIÁRIAS	0,00	0,00	0,00	0,00	542
EQUIPAMENTOS, MATERIAIS E UTENSÍLIOS DURÁVEIS	615.194,91	587.624,63	2.779.967,12	3.333.208,50	1.167.656,92
INVESTIMENTOS EM OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA	1.140.465,95	1.390.877,25	4.128.479,10	4.289.083,57	3.311.800,47
TOTAL	**103.178.891,85**	**109.081.820,33**	**196.814.504,28**	**212.831.094,39**	**241.833.843,94**

Fonte Portal da Transparência do Estado.

Extrai-se também que, no exercício de 2015, as despesas com pessoal, giraram em torno de R$ 78 mil, todavia, assim como acontece em relação às despesas com contratações de terceiros (quarteirização), estas, também, não estão sendo objeto de acompanhamento e controle por esta Corte de Contas.

Além disso, se adicionarmos os R$ 26 mil referentes à aquisição de insumos, as despesas com recursos públicos sem que tenham sido avaliadas pelo crivo deste Tribunal, serão na ordem de R$ **195 milhões**, valor bem superior à maioria das despesas dos municípios do Estado.

Outro ponto a destacar são os valores despendidos com os dois principais hospitais do Estado. Enquanto o Hospital de Emergência e Trauma Senador Humberto Lucena (Trauma de João Pessoa) recebeu no exercício em análise R$ 136 mil, o Hospital Regional de Emergência e Trauma Dom Luiz Gonzaga Fernandes (Trauma de Campina Grande) foi contemplado com R$ 39 mil, ou seja, 28,67% dos recursos repassados ao Trauma de João Pessoa, não se conhecendo, em ambos os casos, se

os valores totais gastos são estes ou se ainda existem gastos e transferências indiretas que melhor compatibilizem o volume da despesa entre as duas unidades.

Estas reflexões têm por objetivo demonstrar a importância e necessidade de melhoria na disponibilização dos dados pelo gestor e pelo Tribunal, de modo a emprestar-lhe o nível de transparência necessária para atender os reclames da sociedade de gasto público eficiente, e ainda, avaliar a tendência observada na gestão estadual de adoção de terceirizações, também, nas áreas de educação e segurança.

5.3. Os “Codificados” na Saúde da Paraíba

No cálculo das despesas com saúde foram excluídos os gastos efetuados no âmbito da Secretaria de Estado da Saúde com os denominados “CODIFICADOS”, para fins de verificação do atendimento ao limite constitucional em razão das seguintes constatações:

1. No total da despesa com Pessoal e Encargos foram incluídos, além dos servidores efetivos ativos, comissionados, prestadores de serviços e temporários, os chamados “CODIFICADOS”. Estes últimos, embora não devidamente identificados nas folhas de pagamentos, tiveram seus custos registrados contabilmente como vencimento e vantagens fixas (elemento de despesa 11), ou seja, existe o gasto com pessoal, porém, não há a comprovação dos beneficiados, em total desrespeito aos princípios da “transparência” e do “acesso à informação”, de vez que foi negado à sociedade e aos órgãos de controle o conhecimento destas pessoas, o local, o tipo de prestação de serviço e a certeza se realmente prestam os serviços para os quais são remuneradas;

2. A folha de pagamento encaminhada pela Secretaria de Estado da Administração ao Tribunal, através do sistema eletrônico, não registrou os “CODIFICADOS” e, sendo assim, através de pesquisa junto ao Sagres, no exercício de 2015, foram identificados 9.298 registros de pessoas lotadas na Secretaria de Estado da Saúde, correspondendo a uma despesa de R$ 278.703 mil;

3. Realizada pesquisa no SAGRES, apenas no elemento de despesa “11 - vencimento e vantagens fixas” da própria Secretaria de Estado da Saúde, constatou-se que as despesas naquele elemento foram de R$ 508.739 mil, representando uma diferença de R$ 230.036 mil do valor informado pela Secretaria de Estado da Administração, fato que conduziu a conclusão de que dito valor corresponde ao pagamento de pessoal não registrado no SAGRES, isto é, ao pagamento dos “CODIFICADOS”;

4. De posse das folhas de pagamentos dos ditos “CODIFICADOS”, fornecida pelo Banco do Brasil S.A e dos extratos bancários da conta corrente nº 5.555-7, Agência nº 1618-7, relativas ao exercício de 2015, foi produzido levantamento na documentação enviada e apontado que:

4.1. Em média foram remuneradas 9.400 pessoas, ao custo anual total de R$ 192.732 mil, correspondendo a um pagamento médio de R$ 20.504,34 p/pessoa;

4.2. O gasto com “CODIFICADOS” foi de R$ 192.732 mil, abaixo dos R$ 230.036 mil registrados no SIAF/SAGRES (R$ 508.739 – R$ 278.703 mil), o que leva a concluir a existência de uma diferença de R$ 37.304 mil (R$ 230.036 mil - R$ 192.732 mil), que, por ausência de qualquer controle e/ou registro, se caracteriza como despesas não comprovadas e passíveis de glosa, conforme dados abaixo:

Tabela 97 – Folha de Pagamento dos CODIFICADOS

Em R$ 1,00

MÊS/ANO	QUANTIDADE	FOLHA DE PAGAMENTO DOS CODIFICADOS (EXTRATOS BANCÁRIOS AG 1618-7 CONTA 5.555-7)
Janeiro de 2015	9.547	14.911.150,20
Fevereiro de 2015	9.485	15.006.174,49
Março de 2015	9.360	15.342.063,95
Abril de 2015	9.598	14.923.987,67
Maio de 2015	9.551	15.789.444,51
Junho de 2015	9.627	16.108.814,66
Julho de 2015	9.651	32.893.399,21
Agosto de 2015	9.654	359.793,05
Setembro de 2015	9.631	16.925.923,90
Outubro de 2015	9.571	16.694.174,96
Novembro de 2015	8.587	16.349.786,03
Dezembro de 2015	8.533	17.427.516,07
TOTAL		**192.732.228,70**

Fonte: Codificados (Doc. TC nº 27.543/16, 27.545/16, 27.546,16, 27.547/16, 27.548/16, 27.549/16, 27.552/16 e 27.553/16) e extrato bancário (Doc. TC nº 27.200/16).

4.3. A presença deste tipo de contratação precária contraria o disposto no art. 37 da Constituição Federal e não garante nenhum direito constitucional e previdenciário aos contratados.

E, por fim, finalizou informando que em 2014 foi pago a título de codificados o montante de R$ 175.459 mil, representando um acréscimo em valores nominais, no exercício de 2015, de 31,10% em relação ao exercício de 2014.

5. Verificação do Índice de Aplicação de Despesa com Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS

Para apuração da aplicação dos recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde devem ser computadas as despesas custeadas com recursos de impostos e transferências, determinadas no texto da Constituição Federal e também observadas às diretrizes constantes do artigo 2º[16] e, bem assim, as disposições dos artigos 3º e 4º, todos da Lei Complementar Federal nº 141/2012.

Em razão do conflito nas informações das fontes oficiais, a aplicação em "Ações e Serviços Públicos de Saúde" foi apurada conforme dados do SIOPS – Sistema de Orçamento Público em Saúde, da Contadoria do Estado e aqueles levantados e produzidos pela Auditoria deste Tribunal.

Tabela 98 – Índice de Aplicação em ASPS

DESCRIÇÃO	SIOPS	CONTADORIA	AUDITORIA
A. Receita líquida de impostos e transferências	7.606.672	7.618.139	7.582.135
B. Despesa com saúde	1.202.893	1.238.932	1.231.650
C. (-) Despesas com inativos e pensionistas	-	-	-
D. (-) Despesas custeadas com outros recursos (*)	185.986	222.025	225.780
E. (-) Restos a pagar inscritos no exercício sem disponibilidade financeira vinculada à Saúde	27.993	-	10.105
F. (-) Despesas não consideradas como aplicação em ações e serviços de saúde			39.741
G. Despesas próprias com ações e serviços públicos de saúde (B-C-D-E-F)	988.914	1.016.907	956.024
H. (-) Compensação de restos a pagar cancelados em 2014			3.648
I. Despesas efetivas em ações e serviços públicos de saúde em 2014 (G-H)	988.914	1.016.907	952.376
J. Bse de Cálculo (12% de A)	912.801	914.177	909.856

[16]Art. 2º, 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.

Diferença (+/-) (J-I)	76.113	102.730	42.520
APLICAÇÃO MÍNIMA (12%) (I/A)	**13,00%**	**13,35%**	**12,56%**

Fonte: (I) Anexo XVI - RREO do sexto bimestre de 2015; (II) Balanço Geral do Estado de 2015 – Função 10; SAGRES / SIAF/ e SIOPS (disponível em: http://siops.datasus.gov.br/rel_LRFUF.php)
(*) A despesa custeada com outros recursos não consta no SIOPS e para preencher a tabela supracitada a Auditoria realizou o seguinte procedimento:

Despesa total com saúde	R$ 1.202.893 mil
(-) Despesa efetiva em ações e serviços públicos de saúde em 2015	R$ 988.914 mil
(-) Restos a pagar inscritos no exercício sem disponibilidade financeira vinculada à saúde	R$ 27.993 mil
TOTAL	R$ 185.986 mil

O Governo do Estado atendeu às exigências constitucionais em relação às Ações e Serviços Públicos de Saúde em qualquer dos critérios adotados.

A Auditoria demonstrou que os recursos aplicados nas ASPS atingiram o montante de R$ 952.376 mil, valor que corresponde ao percentual de 12,56%, ou melhor, (13%) da Receita Líquida de Impostos e Transferências Constitucionais, em discordância como os dados da Contadoria do Estado, que apontavam R$ 914.117 mil e um percentual de 13,35% (13%).

Vale consignar que, conforme tabela acima, foram evidenciadas divergências:

1. Nos dados fornecidos no Sistema de Informação do Orçamento Público em Saúde (SIOPS – Doc. TC nº 27199/16) e no RREO do 6º bimestre - 2015, pelo Governo do Estado da Paraíba no endereço http://www.siaf.cge.pb.gov.br/CGE/jspServMenuPrincipal_aux?EXERCICIO=2015&opcao;

2. Através de memórias de cálculos entre os gastos com ASPS disponibilizados pelo RREO (6º bimestre - 2015) e os dados informado ao SAGRES, na rubrica investimentos, foi encontrada uma diferença de R$ 7.281 mil entre as duas fontes de dados, porquanto, no primeiro, o valor registrado foi de R$ 29.892 mil e, no segundo, R$ 22.611 mil.

6. PROGRAMA EMPREENDER

Nos termos do art. 2º da Lei nº 10128/13, “O Programa Empreender PB tem como prioridade a concessão de crédito produtivo orientado com o objetivo de incentivar a geração de ocupação e renda entre os empreendedores paraibanos, bem como apoiar e fortalecer a economia solidária, o micro empreendedor individual, o micro empresário, o empresário de pequeno porte e as cooperativas de produção do Estado da Paraíba”.

No parágrafo 1º do citado artigo, **empreendedor** é "a pessoa física, jurídica ou qualquer outra forma associativa de produção ou trabalho de micro e pequeno porte que tem por função básica a produção de bens ou prestação de serviços objetivando a geração de receita e a promoção do trabalho, emprego e renda".

A tabela abaixo demonstra os valores aplicados no período 2007-2015:

Tabela 99 – Evolução da Aplicação de Recursos Financeiros no Programa de Apoio ao Empreendedorismo

Em R$ mil

EXERCÍCIO	VALOR PREVISTO NO QDD (R$)	VALOR TOTAL EMPENHADO (R$)	PREVISTO/ EMPENHADO	VALOR EMPENHADO NA CONCESSÃO DE CRÉDITO (R$)	CRÉDITO/EMPENHADO
2007-Geração de Emprego e Renda na Paraíba	3.095	3.901	26,04%	2.234	57,27%
2008 - Meu Trabalho	11.672	7.954	-31,85%	5.146	64,70%
2009 - Meu Trabalho	12.184	6.805	-44,15%	2.817	41,40%
2010 - Meu Trabalho	11.066	2.705	-75,56%	-	.
2011 - Empreender PB	5.829	5.448	-6,54%	5.013	92,02%
EXERCÍCIO	**VALOR PREVISTO NO QDD (R$)**	**VALOR TOTAL EMPENHADO (R$)**	**PREVISTO/ EMPENHADO**	**VALOR EMPENHADO NA CONCESSÃO DE CRÉDITO (R$)**	**CRÉDITO/EMPENHADO**
2012 - Empreender PB	14.400	19.771	37,30%	18.161	91,86%
2013 - Empreender PB	13.677	18.794	37,41%	16.508	87,84%
2014 - Empreender PB	20.899	34.086	63,10%	31.560	92,59%
2015 - Empreender PB	27.975	40.006	43,01%	37.212	93,02%

Fonte: SAGRES.
(*) Todos os programas foram executados pela fonte de recurso 70 – Recursos Diretamente Arrecadados – Administração Indireta e pelo código 5084.

Os dados apresentados permitem classificá-los em dois subgrupos:

O **primeiro** (período **2008-2010)** registra valores orçados na média de R$ 11 milhões, nos quais se executou aproximadamente 50% do previsto e o **segundo** subgrupo (**2011-2015)**, no qual os valores orçados evoluíram de R$ 5,8 milhões para R$ 27,9 milhões. Destaca-se que neste segundo período os valores empenhados suplantaram os orçados em até 63,10%.

Em relação a **2015**, de um valor orçado de R$ 27.975 milhões foi empenhado R$ 40.006 milhões.

Nos QDD dos anos de **2011 a 2015** foi prevista a aplicação de R$ 82.780 mil, no entanto, ao final do período, o montante aplicado foi de R$ 118.105 mil, ou seja, 42,67% a mais que o previsto.

No exercício de **2015**, de acordo com o SAGRES Estadual, a receita orçamentária do Empreender/PB atingiu o montante de R$ 36.226 mil, oriunda de recursos diretamente arrecadados pelo Fundo (FR 270), sendo R$ 27.882 mil classificados como receitas correntes, R$ 675 mil de receita patrimonial; R$ 567 mil de indenizações e restituições; R$ 26.640 mil como receitas diversas e R$ 8.344 mil como receitas de capital relativa a amortizações de empréstimos.

No que diz respeito aos limites de financiamentos adotados para as operações com pessoas físicas e jurídicas no exercício de 2015, foram fixados em patamares bastante elevados.

Conforme registro em tabela de fls. 9026/27 do relatório da Auditoria, a primeira hipótese poderia variar até o limite de R$ 30.000,00, e para a segunda, o limite passou a ser de R$ 500.000,00. As demais condicionantes: juros, aval, carência e prazo foram estabelecidos como até 0,64% a.m., 2,0 %, 06 (seis) meses e até 50 (cinqüenta) meses, respectivamente, para pessoa física. Respeitante a pessoa jurídica, os juros variaram de 0,64% a 0,90% a.m., o aval mantido em 2,0%, a carência de até 12 (doze) meses e prazo para pagamento em até 72 (setenta e dois) meses.

Como demonstrado, para qualquer uma das hipóteses, as condicionantes para a concessão de créditos são extremamente atrativas, no entanto, do ponto vista de preservação da fonte de financiamento (Fundo Empreender), se mostra inadequada, porquanto as taxas de juros se situam bem aquém das taxas de mercado, e, em longo prazo, não será capaz de garantir a sobrevivência do fundo pela baixa capacidade de retroalimentação do sistema, isto tudo sem levar em conta os aspectos de inadimplência, que geralmente acontecem em programas da espécie.

De acordo com a Auditoria, no exercício de 2015, o Empreender movimentou R$ 40.006 mil. Deste total, 93,02% (R$ 37.213 mil) corresponderam a inversões financeiras com a concessão de empréstimo individual.

Tabela 100 – Linhas de Crédito – Empreender

Em R$ mil

LINHA DE CRÉDITO	RELATÓRIO DE ATIVIDADES		ITEM 06 - DOCS. TC Nºs. 39509/16 E 39874/16	
	VALOR (R$)	%	VALOR (R$)	%

Empreender Artesanato	351	0,94	351	0,94
Empreender Mulher	463	1,24	495	1,33
Empreender Gás GNV	6	0,02	8	0,02
Empreender Individual (*)	36.234	97,37	36.191	97,28
Empreender Profissional Liberal	159	0,43	159	0,43
Total Geral	**37.213**	**100,00**	**37.204**	**100,00**

Fonte: Empreender PB - Docs. TC nºs. 39509/16 e 39874/16 (itens 01 e 06).

(*) De acordo com o Edital de 22/10/2015, a linha de crédito Empreender Individual também se destina a Microempreendedores individuais (MEI). Entretanto, os financiamentos são concedidos à pessoa física, mediante número do CPF do tomador final.

Ressaltou a Auditoria que as inconsistências identificadas entre os valores informados na prestação de contas e aqueles registrados no SAGRES serão examinadas na Prestação de Contas do Empreender PB/2015 e, neste processo, serão desprezadas.

O órgão de instrução, na busca de identificar elementos que possibilitassem uma avaliação qualitativa do programa, a averiguação do atingimento de metas e, bem assim, o grau de inadimplência do programa, dedicou atenção especial ao banco de dados dos contratos de empréstimos.

Acerca do tema INADIMPLÊNCIA, por curioso e inusitado, pinço o conceito de INADIMPLENCIA adotado pelo EMPREENDER-PB e, bem assim, o posicionamento da Auditoria, respectivamente, sobre o assunto, vejamos:

> "O tomador final de recursos é considerado inadimplente a partir do momento em que deixa de pagar quaisquer das parcelas relacionadas ao contrato de financiamento, sendo que por disposição expressa do art. 9º da Lei Estadual nº 10.128/2013, é necessário primordialmente conceder especial atenção no sentido de identificar as circunstâncias ou fatores supervenientes, alheios à vontade do tomador, que possam ser responsáveis por dificuldades momentâneas de pagamento, situação em que a lei estabelece que se tente proceder prorrogação das parcelas vencidas ou mesmo a renegociação do contrato, de modo a ajustar as obrigações do tomador à real capacidade de amortização do empreendimento (Doc. TC 39.305/16 e TC 39.873/16)".

> "a legislação do Empreender PB apresenta demasiada ênfase nas possíveis inadimplências, atribuindo ao Programa, inclusive, a identificação de fatores imprevisíveis, estranhos à vontade do empreendedor que o levaram a dificuldades momentâneas de pagamento, para o fim de

> ajustar as obrigações do tomador a sua real capacidade de amortização do empreendimento.
>
> ... a situação de inadimplência que deveria ser tratada como uma excepcionalidade passa a ser encarada como um contexto favorável ao tomador de empréstimo, uma vez que aos maus pagadores são oferecidas vantagens sobre aqueles que honraram os seus pagamentos, privilegiando os beneficiários que se encontram nessa condição, a exemplo de dilatação dos prazos para pagamento das parcelas vencidas, renegociação do contrato, entre outras." (Rel. fl. 9032)

Registrou ainda a Auditoria, de forma extremamente detalhada, as dificuldades para obtenção de dados de modo a possibilitar ao Tribunal conhecer, de forma clara e transparente, os objetivos, as metas e ainda a saúde financeira do programa.

Adiantou também que, quanto aos procedimentos de pós-crédito, estes não foram evidenciados em 2014 (Processo TC nº. 04091/15), apesar do alto índice de inadimplência do Programa apontado pela Controladoria Geral do Estado (CGE – Relatório CGE nº. 071/2014), cujo percentual de inadimplência nos processos analisados referentes ao ano de 2013 atingiu um percentual de 64,5%.

No exercício de 2015, ante a ausência e a recusa reiterada dos gestores em apresentar os dados solicitados[17] e, com apenas a informação dos empréstimos concedidos, a Auditoria produziu levantamento apontando que, dos 6.919 contratos registrados, 5.182 estavam dentro do prazo de carência, 1.737 fora do prazo, e 1.314 inadimplentes, o que corresponde a 75,65% do total.

A Auditoria, na tentativa de desvendar a situação financeira do programa, mesmo diante da insuficiência de dados atualizados, elaborou demonstrativo dos valores emprestados e recebidos no período 2011-2015, apontando que dos R$ 108.454 mil emprestados, apenas retornaram R$ 18.648 mil, dado indicador de elevado índice de inadimplência.

[17] Taxa de inadimplência dos empréstimos concedidos através do programa nos últimos cinco anos; Banco de Dados de acompanhamento dos contratos de concessão de empréstimos em situação de inadimplência, no exercício de 2015; situação dos contratos de financiamento realizados até 2015, com a apresentação da quantidade de contratos que se encontram em carência e os que se encontram inadimplentes (conforme modelo preestabelecido pela Auditoria); os valores dos empréstimos e financiamentos concedidos até 2015, evidenciando aqueles que se encontram em carência, as parcelas a vencer, os valores líquidos a receber e os efetivamente recebidos até 31/12/2015 (conforme modelo preestabelecido)

Tabela 101 – Valores Emprestados e os Recebidos ao Longo dos Anos

Em R$ mil

EXERCÍCIO	VALOR EMPRESTADO (R$)	VALOR RECEBIDO (R$)
2011	5.013	0,00
2012	18.161	562
2013	16.508	3.675
2014	31.560	6.067
2015	37.212	8.344
TOTAL	**108.454**	**18.648**

Fonte: SIAF/SAGRES
Elemento de despesa: 66 – Concessão de Empréstimos e Financiamentos.
Código da receita: 023009999 – Outras amortizações de empréstimos diversos.

Por fim, para ilustrar a alegada dificuldade nas tentativas de obtenção de dados, extrai-se trecho da resposta oferecida pelo gestor do fundo, Sr. Carlos Tibério Limeira Santos Fernandes ao Tribunal (Doc. TC nº 60.232/15), traduzindo total desapreço ao controle externo:

> ***"a solicitação de informações relacionada à prestação de contas do Governo do Estado relativa ao exercício de 2015, por sua própria descrição, deve ser endereçada não ao Fundo EMPREENDER ou à Secretaria Executiva do Empreendedorismo, mas sim, ao próprio Governo do Estado, tecnicamente através de sua representação legal,* in casu*, a Procuradoria Geral do Estado (PGE), sob pena de se ignorar procedimento formal e permitir a ocorrência de falha procedimental".***

7. ADMINISTRAÇÃO INDIRETA

7.1 Considerações Gerais

A composição da Administração Indireta do Estado da Paraíba é a discriminada na tabela abaixo:

Tabela 102 - Entidades da Administração Indireta do Estado da Paraíba por Natureza Jurídica

NATUREZA JURÍDICA	QUANTIDADE
Autarquias	11
Sociedades de economia mista	10

Fundações públicas	07
Empresas públicas	03
Órgãos de regime especial	09
Fundos especiais	28
TOTAL	**68**

Fonte: Balanço Geral do Estado 2015.

A posição consolidada dos volumes financeiros movimentados pela Administração Indireta do Estado, por segmento, é a seguinte:

Tabela 103 - Resultado Financeiro Resumido da Administração Indireta

Em R$ mil

ENTIDADES	SALDO INICIAL (A)	RECEITAS			DESPESAS			SALDO FINAL (H=A+D-G)
		RECEITA ORÇAMENTÁRIA (B)	RECEITA EXTRA-ORÇAMENTÁRIA (C)	TOTAL RECEITA (D = B + C)	DESPESA ORÇAMENTÁRIA (E)	DESPESA EXTRA-ORÇAMENTÁRIA (F)	TOTAL DESPESA (G=E+F)	
Autarquias	149.131	1.013.442	1.849.047	3.011.620	2.398.273	718.261	3.011.620	-104.914
Órgãos de Regimes Especial	9.417	34.600	22.999	67.016	43.472	10.065	67.016	13.479
Fundações Públicas	22.706	18.121	54.815	95.642	77.177	9.399	95.642	9.066
Fundos Especiais	71.061	130.575	85.555	287.191	134.142	72.095	287.191	80.954
Empresas Públicas	14.697	10.969	198.379	224.045	152.287	40.607	224.045	31.151
Sociedade de Economia Mista	44.830	251.602	315.496	611.928	291.444	283.095	611.928	37.389
TOTAL	**311.842**	**1.459.309**	**2.526.291**	**4.297.442**	**3.096.795**	**1.133.522**	**4.297.442**	**67.125**

Fonte: Balanço Geral do Estado 2015 – Anexo 13.

Extrai-se da tabela supra que a Administração Indireta obteve, a título de "receita" e "despesa", o volume financeiro de R$ 4.297 bilhões, com saldo financeiro para o exercício seguinte de R$ 67.125 mil, que, comparado ao saldo inicial de R$ 311.842 mil, representa uma diminuição de 78,46%. Destes recursos, 70% dizem respeito à movimentação nas autarquias.

A consolidação de toda a Administração Indireta, num total de 68 (sessenta e oito) entidades, por seu gigantismo e, em muitos casos por inoperância, reclama avaliações e estudos acerca da necessidade de se manter estrutura tão ampla e diversificada.

Merece destaque o excessivo número de Fundos, num total de 28 (vinte e oito), a maioria sem fonte de recursos que o justifiquem, inclusive em 05 (cinco) deles as receitas estão zeradas; em 08 (oito) as receitas declaradas variaram de R$ 1,34 até R$ 333.291,13, donde se conclui que são argumentos mais que suficientes para que, em exercícios vindouros, esta situação seja avaliada.

Tabela 104 – Autarquias do Estado segundo as Secretarias Vinculadas

ÓRGÃO		SECRETARIA DE ESTADO VINCULADA
AUTARQUIAS		
1	Instituto de Assistência à Saúde do Servidor (IASS)	Administração
2	Junta Comercial do Estado da Paraíba (JUCEP)	Turismo e Desenvolvimento Econômico
3	Superintendência de Obras do Plano de Desenvolvimento do Estado (SUPLAN)	Infra-Estrutura
4	Departamento de Estradas de Rodagem (DER)	Infra-Estrutura
5	Instituto de Metrologia e Qualidade Industrial da Paraíba (IMEQ)	Turismo e Desenvolvimento Econômico
6	Rádio Tabajara – Superintendência de Radiodifusão (RÁDIO TABAJARA)	Comunicação Institucional
7	Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN)	Segurança e Defesa Social
8	Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)	Educação
9	Instituto de Terras e Planejamento Agrícola do Estado da Paraíba (INTERPA)	Desenvolvimento da Agropecuária e da Pesca
10	Superintendência de Administração do Meio Ambiente (SUDEMA)	Meio Ambiente dos Recursos Hídricos da Ciência e Tecnologia
11	PBPREV – Paraíba Previdência	Casa Civil do Governador
ÓRGÃOS DE REGIME ESPECIAL		
12	Agência Executiva de Gestão das Águas do Estado da Paraíba (AESA)	Meio Ambiente dos Recursos Hídricos da Ciência e Tecnologia
13	Agência Estadual de Vigilância Sanitária da Paraíba (AGEVISA)	Saúde
14	Agência de Regulação do Estado da Paraíba (ARPB)	Casa Civil do Governador
15	Superintendência de Imprensa e Editora (A UNIÃO)	Comunicação Institucional
16	Instituto Hospitalar General Edson Ramalho (IHGER)	Polícia Militar
17	Instituto de Desenvolvimento Municipal e Estadual da Paraíba (IDEME)	Planejamento e Gestão
18	Escola de Serviço Público do Estado da Paraíba (ESPEP)	Administração
19	Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico do Estado (IPHAEP)	Cultura
20	Loteria do Estado da Paraíba (LOTEP)	Desenvolvimento Humano
FUNDAÇÕES		
21	Fundação Espaço Cultural da Paraíba (FUNESC)	Cultura
22	Fundação Casa de José Américo (FCJA)	Cultura
23	Fundação Ernani Sátiro (FUNES)	Cultura
24	Fundação Centro Integrado de Apoio ao Portador de Deficiência (FUNAD)	Educação
25	Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado da Paraíba (FAPESQ)	Meio Ambiente dos Recursos Hídricos da Ciência e Tecnologia
26	Fundação de Desenvolvimento da Criança e Adolescente Alice Almeida (FUNDAC)	Desenvolvimento Humano
27	Fundação de Ação Comunitária (FAC)	Desenvolvimento Humano
FUNDOS		
28	Fundo de Desenvolvimento Agropecuário do Estado (fundagro)	Desenvolvimento da Agropecuária e da Pesca
29	Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Industrial (FAIN)	Turismo e do Desenvolvimento Econômico
30	Fundo de Industrialização do Estado da Paraíba (FUNDESP)	Turismo e do Desenvolvimento Econômico
31	Fundo de Recuperação dos Presidiários (FRP)	Administração Penitenciária

32	Fundo Especial de Segurança Pública (FESP)	Segurança e Defesa Social
33	Fundo Especial do Corpo de Bombeiros (FUNESBOM)	Corpo de Bombeiros Militar
34	Fundo Estadual de Defesa dos Direitos do Consumidor (FEDDC)	Defensoria Pública
35	Fundo Especial de Assistência Social (FEAS)	Desenvolvimento Humano
36	Fundo Especial de Desenvolvimento de Recursos Humanos (FDR)	Administração
37	Fundo Estadual de Proteção ao Meio Ambiente (FEPAMA)	Recursos Hídricos, do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia
38	Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FERH)	Recursos Hídricos, do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia
39	Fundo Estadual de Ciência e Tecnologia (FECT)	Recursos Hídricos, do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia
40	Fundo de Incentivo à Cultura Augusto dos Anjos (FIC)	Cultura
41	Fundo Especial da Defensoria Pública (FEDP)	Defensoria Pública
42	Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza no Estado (FUNCEP)	Planejamento e Gestão
43	Fundo Especial do Poder Judiciário (FEPJ)	Tribunal de Justiça
44	Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal (FFOM)	Tribunal de Contas
45	Fundo Estadual da Criança e do Adolescente (FECA)	Desenvolvimento Humano
46	Fundo Estadual de Habitação e Regularização Fundiária de Interesse Social (FHRFI)	Desenvolvimento Humano
47	Fundo de Apoio ao Desenvolvimento da Administração Tributária (FAT)	Receita
48	Fundo de Modernização e Reaparelhamento da Procuradoria Geral do Estado (FUNPEPB)	Procuradoria Geral do Estado
49	Fundo de Desenvolvimento do Estado da Paraíba (FDE)	Planejamento e Gestão
50	Fundo Estadual de Apoio ao Empreendedorismo (EMPREENDER PB)	Desenvolvimento Humano
51	Fundo de Apoio ao Esporte e Lazer do Estado da Paraíba (FAEL)	Juventude, Esporte e Lazer
52	Fundo Especial do Ministério Público (FDD/PB)	Ministério Público
53	Fundo de Apoio às Ações Cidadãs (FAAC)	Desenvolvimento Humano
54	Fundo do Centro de Convenções de João Pessoa (FCC)	Turismo e do Desenvolvimento Econômico
55	Fundo do Centro Integrado de Ensino de Educação Física (FUNCIEF)	Juventude, Esporte e Lazer
EMPRESAS PÚBLICAS		
56	Empresa Estadual de Pesquisa Agropecuária da Paraíba (EMEPA)	Agropecuária
57	Empresa Paraibana de Abastecimento e Serviços Agrícolas (EMPASA)	Agropecuária
58	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER)	Agropecuária
SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA		
59	Companhia de Água e Esgotos da Paraíba (CAGEPA)	Saneamento e abastecimento d'água
60	Companhia de Processamento de Dados da Paraíba (CODATA)	Informática
61	Empresa Paraibana de Turismo S/A (PBTUR S/A)	Turismo
62	Companhia Estadual de Habitação Popular (CEHAP)	Habitação
63	Companhia de Desenvolvimento da Paraíba (CINEP)	Desenvolvimento industrial
64	Companhia de Desenvolvimento de Recursos Minerais (CDRM)	Recursos minerais
65	Companhia Paraibana de Gás (PB-GÁS)	Abastecimento gás
66	Laboratório Industrial Farmacêutico da Paraíba S/A (LIFESA)	Farmacêutica
67	Companhia Docas da Paraíba (DOCAS – PB)	Portuária
68	PB – TUR HOTÉIS S/A	Hotelaria

Fonte: Balanço Geral do Estado – 2015

8. ATENDIMENTO ÀS DETERMINAÇÕES EXARADAS POR ESTE TRIBUNAL RELATIVAS ÀS CONTAS ANUAIS DO GOVERNADOR DO ESTADO, NOS EXERCÍCIOS DE 2013 E 2014.

Das determinações exaradas nas Prestações de Contas (2013 e 2014), sobretudo aqueles referentes ao exercício 2014, foram prejudicadas em razão do lapso temporal, ou seja, foram publicadas em 28/04/2016, e, por óbvio, impossível de serem levadas em conta na análise do exercício 2015, apesar da Auditoria ter confirmado a recorrência das falhas.

Desse modo, seguem abaixo trechos oriundos das Decisões decorrentes das prestações de contas de 2013, 2014 e do processo de acompanhamento de gestão de 2015 do Governador do Estado:

8.1. Determinação Contida no Acórdão APL-TC-00038/15 (PCA 2013)

DETERMINAÇÃO 1

"Que a Auditoria observe nas contas de 2014 dos gestores de órgãos e entidades do Estado a adequação dos requisitos para a promoção dos cancelamentos de restos a pagar."

CONSTATAÇÕES DA AUDITORIA

"A movimentação dos restos a pagar em 2015, conforme o subitem 2.3.1.7 deste relatório, continua com a inconformidade em relação ao procedimento constante na Portaria Conjunta STN/SOF nº 01/2014, válida para o exercício de 2015, sendo registrada como irregularidade em seu relatório."

8.2. Determinações Contidas no Acórdão APL-TC-00112/16 (PCA 2014)

DETERMINAÇÃO 1

"DETERMINE ao Senhor Governador do Estado, Sr. Ricardo Vieira Coutinho, para dar cumprimento ao disposto no art. 30, inciso II, da Constituição do Estado, advertindo-o que a inobservância do citado dispositivo constitucional implicará, 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."

DETERMINAÇÃO 4

"Providencie conjuntamente com a PBPrev, Plano de Amortização Extraordinária do Déficit Atuarial verificado no Plano de Previdência atrelado ao Fundo Capitalizado, encaminhando-o a este Tribunal."

DETERMINAÇÃO 8

"Aprimore os instrumentos de planejamento de modo a que se evite no futuro a repetição da mácula quanto à meta de resultado nominal, fixada na Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício."

DETERMINAÇÃO 11

"Observe com rigor a consonância entre as informações contidas no sistema SIAF, do Governo Estadual, e os relatórios de gestão fiscal e de execução orçamentária acerca da despesa liquidada para que o fato não se repita, a partir do exercício de 2016, sob pena de aplicação de multa aos responsáveis técnicos e administrativos pela elaboração das Contas e Demonstrativos Fiscais."

Além destas, outras decisões deixaram de ser atendidas, vejamos:

8.3. <u>Decisão Singular DSPL TC 0007/2016 – Processo TC nº 03993/15 - Acompanhamento da Gestão 2015 - Movimentação financeira de Recursos Previdenciários.</u>

CONSTATAÇÃO DA AUDITORIA

"A presente decisão singular originou-se de uma Inspeção Especial de Acompanhamento de Gestão durante o exercício de 2015 e teve como objeto a análise das transferências monetárias ao Fundo Previdenciário Capitalizado (FPC), ensejando uma Adoção de Medida Acautelatória, tendo em vista uma afronta ao Princípio Constitucional do Equilíbrio Financeiro e Atuarial e ao Instituto da Segregação de Massas. Este tema é parte deste relatório, em item próprio relativo ao sistema de previdência do Governo do Estado."

8.4. <u>Decisão Singular DSPL TC 0075/2015 – Processo TC nº 03993/15 – Acompanhamento da Gestão 2015 - Informações do Empreender.</u>

> "Esta decisão singular é oriunda de uma Inspeção Especial de Acompanhamento de Gestão durante o exercício de 2015, e teve como objeto a assinação de prazo ao Sr. Carlos Tibério Limeira Fernandes, Secretário Executivo do Empreender/PB, para o envio de dados e informações em formato de texto editável por meio do reconhecimento óptico de caracteres (OCR), objetivando a realização dos trabalhos da Auditoria referentes ao exercício de 2015."

Submetidos os autos ao Ministério Público de Contas, este se pronunciou **em preliminar**, em **28/04/2017**, através da Cota de fls. 9659/9662, da lavra da douta Procuradora-Geral, à época, Dra. Sheyla Barreto Braga de Queiroz, no sentido de que a fase defensiva fosse reaberta, para oportunizar ao Governador do Estado o direito de defesa exclusivamente a respeito do (a):

1. Impropriedade atinente ao não cumprimento do percentual mínimo de 60% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério, podendo, para tanto, exercer o contraditório quanto aos Documentos Eletrônicos TC nº 03484/17 e nº 03485/17, inseridos no presente feito após o exercício do contraditório;

2. Não encaminhamento do Anexo V do RGF do 3º Quadrimestre, assim como para oferecer defesa quanto à persistência dos "codificados" na Secretaria de Estado da Saúde, malgrado as determinações contidas no Acórdão APL – TC 00090/15.

Em **29/06/2017**, ofereceu o **Parecer meritório de nº 00627/17** de fls. 9724/9779, em síntese, nos seguintes termos:

a) EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS DE GOVERNO prestadas pelo Sr. RICARDO VIEIRA COUTINHO, Chefe do Executivo Estadual durante o exercício financeiro de 2015 e EMISSÃO DE PARECER FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS DE GOVERNO submetidas pelos demais Agentes Políticos mencionados nestes autos que, no exercício em análise, exerceram a Governadoria do Estado;

b) APLICAÇÃO DAS MULTAS PREVISTAS NO ARTIGO 56 DA LOTC/PB E NA LEI NACIONAL N.º 10.028/2000 ao Sr. Ricardo Vieira Coutinho, em razão do cometimento de irregularidade administrativa contra as finanças públicas (omissão quanto à limitação de empenho e movimentação financeira mesmo diante do não cumprimento das metas de resultado primário);

c) EXTRAÇÃO E REMESSA DE CÓPIA INTEGRAL DOS AUTOS AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL para fins de apuração dos indícios de cometimento de atos de Improbidade Administrativa, em tese, pelo Sr. Ricardo Vieira Coutinho, nos termos aduzidos neste Parecer;

d) DESCONSTITUIÇÃO (REVOGAÇÃO OU ANULAÇÃO) DOS PARECERES NORMATIVOS PN-TC 05/04, PN-TC 77/00, PN-TC 12/07 e PN-TC 05/09, nos respectivos pontos em que regulamentam o cálculo das despesas com pessoal em descompasso com o art. 18, da Lei de Responsabilidade Fiscal, modulando-se seus efeitos para fins do julgamento das contas anuais este exercício;

e) EXPEDIÇÃO DE RECOMENDAÇÕES AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL, de modo a evitar, nas futuras Prestações de Contas, a recidiva das irregularidades apontadas pela Auditoria desta Corte, sendo imprescindível que Sua Excelência observe fidedignamente TODAS as normas jurídicas atinentes ao planejamento fiscal, à transparência, aos Princípios da Administração Pública e às regras relacionadas ao correto registro contábil da atividade financeira do Estado, evitando-se, assim, discrepâncias e divergências entre dados e informações.

Em **16/08/2017**, através do **Parecer meritório 00759/17**, de fls. 9799/9812, ratificou, *in totum*, o Parecer de fls. 9724/9779, com os acréscimos nele explicados ou explicitados.

Em 13/11/2017, através do Parecer meritório 01002/17, de fls. 9865/9869, ratificou, in totum, o Parecer de fls. 9724/9779, bem como a manifestação de fls. 9799/9812, com os acréscimos explanados na ocasião.

Por fim, malgrado o prolongamento da instrução probatória para esclarecimentos de questões pontuais, o panorama processual não sofreu modificação e, sendo assim, o processo foi agendado para esta sessão extraordinária, com as intimações de estilo.

É o relatório.

VOTO DO RELATOR

Senhor Presidente,

Senhores Conselheiros Titulares e Substitutos,

Douta Procuradora-Geral,

Autoridades Presentes,

Servidores do Tribunal,

Senhoras e Senhores,

De início, ressalto que as Contas de Governo do Chefe do Executivo Estadual que ora se examinam para fins de emissão de Parecer Opinativo, são exclusivamente as decorrentes de atos do Governador no exercício das funções políticas de planejamento, organização, administração e controle das políticas públicas propostas na concepção das peças de planejamento e de leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA).

Nesta trilha, o Tribunal de Contas, no exercício de sua competência constitucional prevista no art. 71, inciso I, e art. 75, caput da Carta Magna[18], examina o cumprimento do orçamento e dos programas de governo sob o aspecto da legalidade, legitimidade, economicidade e alcance das metas, assim como analisa os níveis de endividamento, as aplicações de recursos (aspectos quantitativos) e os resultados alcançados (aspectos qualitativos) com as políticas públicas adotadas, em especial nas áreas da Educação, Saúde, Segurança, Infraestrutura, Geração de Emprego e Renda e ainda, o Equilíbrio Fiscal, os Gastos com Pessoal e demais postulados da Lei de Responsabilidade Fiscal, enquanto que os atos de ordenação de despesas são examinados em processos específicos, ocasião em que serão apuradas as responsabilidades de cada gestor em decorrência dos atos por eles praticados.

Feitas estas considerações preliminares, passo a apontar e apresentar as minhas impressões sobre os aspectos reputados relevantes na Prestação de Contas atinentes à Gestão Fiscal e Geral, decorrentes da apuração produzida pela unidade de instrução, que resultou em cinqüenta e duas falhas e/ou irregularidades, e, bem assim,

[18] Art. 71 – O Controle Externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contas do seu recebimento. Art. 75 – As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

das razões de defesas apresentadas em diversas ocasiões pelo Senhor Governador, Ricardo Vieira Coutinho.

Destaca-se que no período em que estiveram como Governador do Estado, a Vice-Governadora Ana Ligia Costa Feliciano (período de 09/02/2015 e 22/02/2015), o Presidente da Assembleia Legislativa, Sr. Adriano Cezar Galdino (no lapso de 16/07/2015 a 21/07/2015) e o Presidente do Tribunal de Justiça do Estado, Sr. Marcos Cavalcanti de Albuquerque (período de 22/07/2015 e 26/07/2015), não foram destacadas irregularidades.

1. Alteração da Meta de Resultado Primário para o Exercício de 2015, Através de Decreto, em detrimento da Edição de Lei Ordinária.

Através do Decreto n.º 36.519, de 23 de dezembro de 2015, na iminência do encerramento do exercício financeiro, sob a justificativa de que a situação macroeconômica do país frustrou as projeções de estimativa de receita que embasaram a elaboração da Lei nº 10.339/2014 (LDO/2015), o Governador, percebendo o não cumprimento da meta de resultado primário ajustada, quando da aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias e, valendo-se da previsão normativa contida no parágrafo único do artigo 22 da mencionada LDO (Lei 10.339/2014)[19], alterou a meta para um patamar 76 (setenta e seis) vezes inferior ao fixado na aludida Lei.

Neste caso, restou caracterizado infração a ditames constitucionais e legais, senão vejamos:

1. Art. 165, § 2º da Carta Magna, o qual reservou à lei o disciplinamento das metas de resultado primário, impossibilitando um ato normativo inferior (decreto) de transformar ou restringir um ato normativo superior (lei), no caso a meta de resultado primário;

2. Art. 52, II da Constituição Estadual, que reservou o estabelecimento das diretrizes orçamentárias ao Poder Legislativo, de sorte que, ao Poder Executivo não lhe é dado poder por ato unilateral de alteração da meta de resultado primário por força decreto (ato unilateral);

[19] Artigo 22, parágrafo único: "As metas de Resultado Primário e Nominal constantes do Anexo I desta Lei poderão ser alteradas por Decreto, se durante a execução do orçamento ficar evidenciado, nos RREOS, que as metas se inviabilizaram frente a eventos imprevisíveis ou previsíveis, mas, de repercussão imprevisível, ocorridos posteriormente à aprovação da LDO".

3. Art. 1º, § 1º da LRF, que diz: "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 e resultados entre receitas e despesas**..." (grifo nosso);

4. Art. 9º da LRF, que trata da possibilidade de contingenciamento da despesa pelos poderes e Ministério Público, se verificada possibilidade de não cumprimento das metas de resultado primário ou nominal, vejamos:

> Art. 9º. Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias;

5. Art. 5º, inciso II, §§ 1º e 2º da Lei Nacional nº 10.028/2000[20], tendo em vista que, no período de janeiro/fevereiro, diante do cenário confirmado de não atendimento do resultado primário, deveria o Governador do Estado ter expedido ato determinando a limitação de empenho e movimentação financeira no âmbito do poder executivo.

Ora, uma vez que os demonstrativos dos primeiros bimestres já indicavam uma forte tendência do não atingimento da meta de resultado primário prevista pela LDO, o Governo do Estado deveria ter expedido ato determinando a limitação de empenho e movimentação financeira, o que não foi feito, preferindo, apenas, ao final do exercício, rebaixar a meta a patamares ínfimos, de modo a comportar o déficit obtido, constituindo infração ao art. 5º, inciso II, §§ 1º e 2º da Lei Nacional nº 10.028/2000[21] e, também, como já comentado, através de instrumento normativo inadequado.

[20] Lei Nacional nº 10.028/2000, Art. 5º, inciso II, §§ 1º e 2º - Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas: (...) III – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos estabelecidos em lei; §1º. A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal. §2º. A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida.
[21] Lei Nacional nº 10.028/2000, Art. 5º, inciso II, §§ 1º e 2º - Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas: (...) III – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos estabelecidos em lei; §1º. A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal. §2º. A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida.

Dito procedimento permitiu que o resultado primário deficitário de R$ 32.632 mil obtido em 2015 estivesse compatível com a nova meta traçada, uma vez que esta previu um déficit primário superior a R$ 400 milhões.

Cabe assinalar que a temática em destaque também foi enfrentada pelo Tribunal de Contas da União quando do exame das Contas de Governo da Sr.ª Dilma Vana Rousseff (exercício financeiro de 2015).

Na ocasião, o Ministro Benjamin Zymler, ressaltando os efeitos negativos da manipulação de dados fiscais, assim se manifestou:

> "De nenhuma serventia é a alteração da meta fiscal no apagar das luzes apenas para justificar o não cumprimento da meta ajustada quando da aprovação da LDO...
>
> A intenção do legislador complementar foi instar o Poder Público a realizar gestão fiscal responsável, planejada e transparente. Daí a necessidade de acompanhamento bimestral do cumprimento das receitas e despesas, de modo a assegurar a adoção tempestiva das medidas corretivas necessárias, sendo a principal delas a limitação de empenho e movimentação financeira, providências inexistentes no caso"[22].

Neste contexto e, em que pese o instante de recessão econômica vivenciado no país, este artifício adotado pelo Governo do Estado revelou a incapacidade da política fiscal em promover a adequação de seus gastos de forma a propiciar a geração de resultados primários positivos, necessários ao enfrentamento do endividamento, além de contrariar os comandos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial ao seu art. 1º, §1º, já mencionado.

Por tudo isto, entendo que a irregularidade posta, em harmonia com o Órgão Ministerial, além de ensejar a aplicação de multa, é também motivo para emissão de parecer contrário à aprovação das contas.

2. Transferência irregular de recursos financeiros entre Fundos Previdenciários; desrespeito ao sistema de Segregação de Massas e ao Equilíbrio Financeiro e Atuarial do Regime Próprio de Previdência do Estado; incompatibilidade das avaliações atuariais do Fundo Previdenciário Financeiro, questões que, por guardarem conexão entre si, serão tratadas em conjunto.

[22] Acórdão 2523/2016 – Relator: Ministro José Múcio Monteiro

Vale consignar que esta matéria foi objeto do Processo TC nº 03993/15 - Inspeção Especial de Acompanhamento de Gestão do Governo do Estado – exercício financeiro de 2015, anexado a estes autos e sendo, inclusive, objeto de ALERTA.

No ponto. Com o advento da Lei Estadual nº 9.939/2012[23], o Governo do Estado, quanto ao custeio dos benefícios previdenciários dos servidores estaduais e, visando o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, seguindo orientação do Ministério da Previdência Social – MPS, adotou o sistema de segregação de massas ensejando a criação de dois grupos de segurados: **a)** Os servidores admitidos até a data de publicação da lei (29/12/2012), i.e., a massa mais antiga de servidores, que passaram a compor o Fundo Previdenciário Financeiro (FPF), custeado, em sua maioria, pelo Tesouro Estadual e **b)** Os servidores admitidos após 29/12/2012, ou seja, a massa mais nova de servidores, que passaram a integrar o Fundo Previdenciário Capitalizado (FPC) que, por sua vez, é mantido pelas contribuições (empregador e empregado) destinadas ao próprio fundo, previstas na aludida Lei.

Com vistas à manutenção do equilíbrio financeiro do FPC, a sobredita lei, no seu art. 16-C vedou expressamente a transferência de recursos entre os Fundos Previdenciários Capitalizados e Financeiros, todavia, em 22/12/2015, com a edição da Lei Estadual n.º 10.604/2015, o aludido artigo foi alterado no intuito de possibilitar o repasse de verbas entre os Fundos se, acaso, no exercício financeiro vigente, o Produto Interno Bruto fosse negativo, e com isto praticamente foi extinta a eficácia da lei que estabeleceu o regime previdenciário do Estado.

Pois bem, apoiado nesta alteração legal, foram realizadas transferências do Fundo Previdenciário Capitalizado para o Fundo Previdenciário Financeiro, no total de R$ 88.825.017,31, esgotando quase que por completo o volume arrecadado daquele fundo, deixando-o com parcos R$ 1.317.453,87, (fls. 8826/8827), fato que contrariou toda a sistemática legal de segregação de massa, pondo em risco o equilíbrio financeiro atuarial do sistema previdenciário do Estado.

Vale ressaltar que, para emprestar ares de legalidade à mencionada transferência, foi encaminhada em 11 de dezembro de 2015 (sexta-feira), a mensagem do Projeto de Lei que autorizou o repasse entre os Fundos e, entre os dias 14 e 17/12/2015, a matéria foi tramitada e aprovada na Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa e, após aprovada em Plenário, foi transformada na Lei nº 10.604/15, publicada em 22/12/2015.

[23] Lei Estadual nº 9.939/2012 – Dispõe sobre os planos de custeio e de benefícios do regime próprio de previdência social do Estado da Paraíba, altera e acrescenta dispositivo à Lei nº 7.517/2003 e dá outras providências.

Como se infere, este Projeto de Lei de grande repercussão financeira recebeu tramitação excepcional, sem que fossem realizados os imprescindíveis estudos de impacto financeiro e atuarial, conforme se pode verificar na leitura de toda a tramitação da matéria no Poder Legislativo.

Afora isto, antes mesmo da aprovação e publicação da citada lei, com evidentes vícios de legalidade e constitucionalidade, o Governo do Estado praticou o alcance de parte das reservas previdenciárias do Fundo Capitalizado.

A conduta do governo estadual desrespeitou normas constitucionais e infraconstitucionais, bem como às regulamentações trazidas através das Portarias emanadas do Ministério da Previdência Social – MPS, no que diz respeito à questão do equilíbrio financeiro e atuarial, inclusive acerca da vinculação dos recursos previdenciários aos fundos e objetivos específicos.

O manejo de recursos financeiros entre os Fundos não parou por aí, conforme consignado no Documento TC n° 15450/16 (fl. 82/84), o Tesouro do Estado, ao longo do exercício de 2015, realizou repasses mensais à PBPREV no valor de R$ 76 milhões, em média, para a cobertura de insuficiências do Fundo Previdenciário Financeiro (FPF), excetuando-se o mês de junho, cujo aporte foi de R$ 138.770.515,04, período em que, habitualmente, há o pagamento da primeira parcela do 13º salário. No mês de dezembro, época do adimplemento da segunda metade da gratificação natalina, diferente do ocorrido em junho, repassou-se apenas R$ 14.427 mil, donde se conclui que a diferença não repassada foi compensada com a transferência de recursos oriundos do Fundo Previdenciário Capitalizado (R$ 88.825.017,31).

Em razão da gravidade destas medidas e, com vistas à recomposição do equilíbrio financeiro e atuarial da previdência, foi emitido ao senhor Governador, como já dito, o ALERTA TC GAB/FRC 001/2016, publicado em 02/03/2016, abaixo reproduzido:

> ALERTAR ao Excelentíssimo Senhor Governador, RICARDO VIEIRA COUTINHO, no tocante à afronta às normas constitucionais e infraconstitucionais, à vinculação dos recursos do Fundo Previdenciário Capitalizado e à imprescindível observância da obrigatoriedade da manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS; recomendando a adoção de providências no sentido de suspender novas transferências do Fundo Previdenciário

> Capitalizado para o Fundo Previdenciário Financeiro, bem como devolver integralmente os transferidos com as devidas atualizações, nos termos do §3º, do art. 13 da Portaria MPS 402/2008 (fl. 888 do Processo TC 03993/15).

Em seguida, foi prolatada a Decisão Singular DSPL – 0007/2016, publicada no Diário Oficial Eletrônico em 01/04/2016, que fixou o prazo de 60 (sessenta) dias ao Sr. Ricardo Vieira Coutinho para a devolução integral dos recursos transferidos entre fundos, no valor de R$ 88.825.017,31, com as devidas atualizações monetárias, medida não cumprida pela mencionada autoridade até o momento.

A este respeito, vale registrar que o Ministério da Previdência Social – MPS, ao tomar conhecimento da alteração normativa produzida pelo Governo do Estado, acompanhando o posicionamento deste Tribunal no tocante à desconformidade da Lei Estadual nº 10.604/15, por contrariar a legislação federal que rege os Regimes Próprios de Previdência Social, emitiu o Parecer Técnico nº 017/2016/MPS/SPPS/DRPSP/CGACI/CCOAT, de 10/02/2016 (Documento TC nº 23663/16), caracterizando a operação realizada como "mútuo", ou seja, uma espécie de empréstimo realizado de um fundo a outro e concluiu, em sintonia com a decisão desta Corte, pela necessidade da devida restituição, conforme inciso V, § 2º do art. 13 da Portaria nº 403, de 10 de dezembro de 2008, que assim estabelece:

> "A utilização indevida dos recursos previdenciários exigirá o ressarcimento ao RPPS dos valores correspondentes, com aplicação de índice oficial de atualização e de taxa de juros, respeitando-se como limite mínimo a meta atuarial" (incluído pela Portaria MPS nº 21 de 14/01/2014)."

A defesa alegou que a transferência dos recursos entre os fundos foi realizada com apoio na Lei Estadual n.º 10.604/2015[24] e que a mesma fixou o final do mandato eletivo (2018) para a devolução dos valores retirados do Fundo Previdenciário Capitalizado, inexistindo qualquer dano ao sistema previdenciário, sob o frágil argumento de que nessa reposição pecuniária, quando concretizada, haverá a incidência dos encargos legais, compensando-se os rendimentos que deixaram de ser auferidos ao longo do tempo.

Ocorre que a condição permissiva para autorização das transferências exigidas no art. 1º da Lei Ordinária Estadual n.º 10.604/2015[25], que alterou o art. 16-C

[24] Lei 10.604, de 17 de dezembro de 2015: Dá nova redação ao art. 16-C da Lei 7.517/2003
[25] Lei 10.604, de 17 de dezembro de 2015 que deu nova redação ao art. 16-C da Lei 7.517/2003:

da Lei nº 7.517, de 30 de dezembro de 2003, não se efetivou, qual seja, a existência de PIB negativo no exercício financeiro em curso, considerando que o resultado do Produto Interno Bruto somente foi divulgado pelo IBGE no dia 16/11/2017.

Ademais, não foi apresentado estudo de impacto financeiro e atuarial de modo a viabilizar a medida adotada, nem sequer foram observadas as normas da Secretaria de Previdência Social – SPS no que se refere à alteração dos parâmetros ou desfazimento da segregação de massas, conforme determinado no art. 22 da Portaria MPS n.º 403/2008.

É de se ressaltar também que a utilização dos recursos do Fundo Capitalizado para suprir o Fundo Financeiro também representou desrespeito ao disposto no artigo 8º, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, abaixo textualizado:

> 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. (grifo nosso)

Assim, acompanho *in totum* as manifestações dos Órgãos Auditor e Ministerial e, para finalizar meu entendimento quanto a este assunto, tomo por empréstimo fragmento da manifestação conclusiva do PARQUET:

> "Desta conjuntura sobressai a necessidade de afastamento, in concreto, dos efeitos da malsinada Lei Estadual n.º 10.604/2015, nos termos da citada Súmula n.º 347, do Supremo Tribunal Federal, em função de sua incompatibilidade com o ordenamento constitucional, sobretudo quanto à desobediência ao equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social do Estado da Paraíba[26]. (excluir) Os fatos apurados, diante de seus contornos e consequências, corroboram a pertinência da emissão de parecer prévio contrário à aprovação das

"Art. 16-C Não será admitida a transferência de recursos entre os Fundos Previdenciários Capitalizados e Financeiros, salvo se no exercício financeiro vigente o Produto Interno Bruto for negativo, hipótese em que os recursos poderão migrar entre esses fundos para adimplir as obrigações do fundo creditado

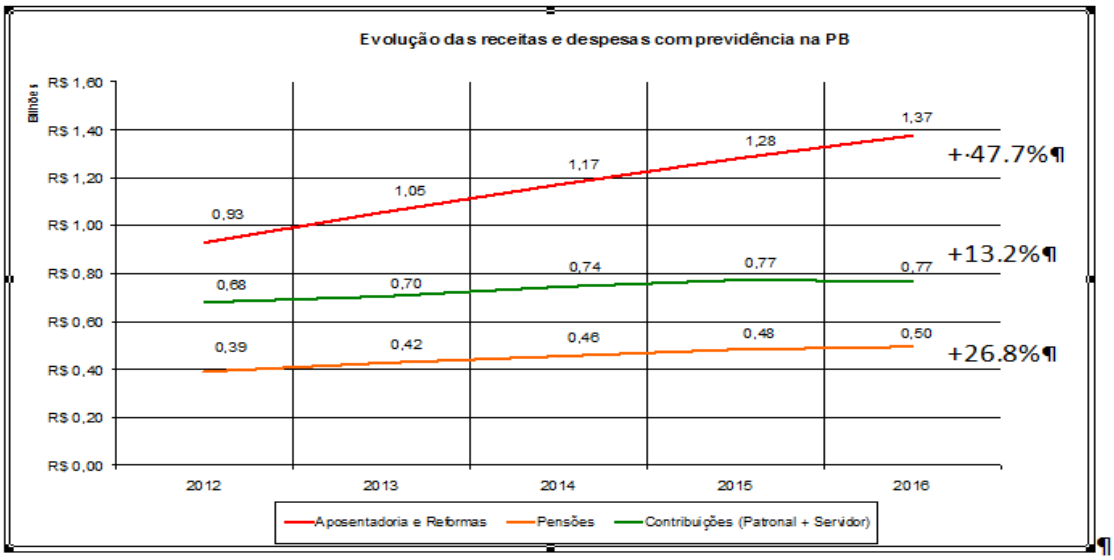
[26] Sucintamente, pode-se entender o equilíbrio financeiro como o saldo zero ou positivo do encontro entre receitas e despesas do sistema. Seria, pois, a manutenção do adequado funcionamento do sistema no momento atual e futuro, com o cumprimento de todas as obrigações pecuniárias, decorrentes de pagamentos de benefícios previdenciários. Para tanto, o administrador do sistema previdenciário deve preocupar-se com a garantia da arrecadação, evitando, de toda forma, flutuações danosas ao equilíbrio das contas. Já o equilíbrio atuarial diz respeito à estabilização de massa, isto é, ao controle e prevenção de variações graves no perfil da clientela, como, por exemplo, grandes variações no universo de segurados ou amplas reduções de remuneração, as quais trazem desequilíbrio ao sistema inicialmente projetado. (IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de Direito Previdenciário. 9. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2007, p. 37).

Contas de Governo do Sr. Ricardo Vieira Coutinho, exercício financeiro de 2015.” Manter?

No que tange à regularidade previdenciária, extrai-se do Portal do Ministério da Previdência Social – MPS (http://www1.previdencia.gov.br/sps/app/crp/crppesquisaente.asp), que o Estado da Paraíba, desde o mês 09/2016, tem obtido o Certificado de Regularidade por via judicial, tendo em vista que “AS IRREGULARIDADES OBSERVADAS EM RELAÇÃO À LEI N.º 9.717, DE 27 DE NOVEMBRO DE 1998 E PORTARIA MPAS Nº 402, DE 10 DE DEZEMBRO DE 2008, ESTÃO SUSPENSAS CONFORME DETERMINAÇÃO JUDICIAL, NÃO REPRESENTANDO IMPEDIMENTO À EMISSÃO DESTE CERTIFICADO”.

Outro aspecto que deve ser ressaltado, tocante ao tema PREVIDÊNCIA, é o comportamento das receitas e despesas que, de maneira assombrosa, andam em descompasso, de vez que o crescimento da despesa tem evoluído em patamar superior ao da receita, vejamos:

Gráfico 17 – Despesas com Previdência



Como já anunciado, na medida em que as receitas previdenciárias apresentam tendência de se estabilizar no limite de R$ 800 milhões/ano, as despesas já apontam para a marca próxima de R$ 2 bilhões/ano.

As variações observadas no período 2012-2016 também são igualmente importantes, enquanto as receitas cresceram 13,2%, as despesas com aposentados e pensionistas variaram 47,7% e 26,8%, respectivamente.

Cabe destacar que o assunto previdenciário, desde a elaboração do PPA 2011-2015, não vem sendo tratado com a importância que se requer, de vez que o aludido instrumento de planejamento, em 2015, previu a aplicação de irrisórios R$ 18,6 milhões para realização de despesas, no montante de R$ 1.341 milhões, ou seja, estratosféricos 7.113,33% a mais que o previsto, fato que não comporta outro entendimento senão o descaso com a grave questão previdenciária do Estado.

Se não bastasse, como dito linhas atrás, labora contra a gestão previdenciária o fato de que num mesmo período administrativo, após correção da falha no regime previdenciário, com a criação do fundo capitalizado, sem maiores zelos, o Governo do Estado, contrariando o interesse público e legislações constitucionais e infraconstitucionais, desconstituiu a mecânica previdenciária estabelecida em 2012, ao transferir recursos de um fundo para outro, fato que, sem medo de errar, provocou o indisfarçável desequilíbrio financeiro atuarial do sistema previdenciário estadual.

Respeitante às avaliações atuariais, tal como demonstrado pela Auditoria, ocorreu incompatibilidade no exercício 2012 e, bem assim, nas avaliações do Fundo Previdenciário Financeiro, relativas aos exercícios de 2013, 2014 e 2015.

Tabela 105 – Avaliação Atuarial

CAMPOS	VALORES EM R$					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Valor Atual dos Benefícios Concedidos	9.621.911.129,85	1.266.758.822,00	1.491.026.364,62	1.489.713.307,01	-	34.115.249.654,02
Valor Atual dos Benefícios a Conceder	18.354.141.940,53	369.414.821,00	397.263.168,16	390.085.167,27	-	64.320.678.772,33
Valor Atual das Contribuições Futuras	13.977.081.259,69	1.391.433.650,00	1.779.649.501,77	536.255.691,90	-	9.588.033.657,07
Valor Atual da Compensação Financeira a Receber	2.797.605.307,04	125.555.595,00	20.750.833,10	20.648.100,00	-	6.508.582.209,53
Passivo Atuarial	**11.201.366.503,65**	**119.184.398,00**	**87.889.197,91**	**1.322.894.682,38***	**92.291.992,02****	**82.339.312.559,75**

Fonte: Avaliações atuariais relativas aos exercícios de 2012 (Doc. TC nº 23665/16), 2013 (Doc. TC nº 23675/16), 2014 (Doc. TC nº23681/16), 2015 (Doc. TC nº 23669/16 e Doc. TC nº 23676/16), 2016 (PCA 2016 PB-PREV, fls. 804/814, e Documento TC nº 32.675/17) e 2017 (Doc. 39918/17). Avaliações atuariais correlatas ao Fundo Financeiro. (*) Valores referente à cobertura da insuficiência financeira, (**) Valores relativos aos ativos garantidores dos compromissos do plano de benefícios nos valores de R$ 80.710.090,71 e R$ 11.581.901,31, respectivamente para os civis e militares.

Como se observa no quadro acima, em 2012 existia um passivo atuarial de R$ 11,2 bilhões no Fundo Financeiro e, com base em documentos já disponibilizados a esta Corte de Contas, foi dado constatar que em 2017 este passivo já alcança R$ 82,3 bilhões. Esta diferença é decorrente de critérios de cálculo, uma vez que em 2011, considerou-se indevidamente uma taxa de capitalização de 5% ao mês, quando o Ministério da Previdência Social - MPS recomenda, no caso de fundos financeiros, por inexistir reservas a capitalizar, que a taxa deve ser "0" (zero), ou seja, não há o que capitalizar.

Pois bem.

Em 2017 (base 31/12/2016), com a correção desta falha, o passivo atuarial sofreu substancial elevação.

Por tudo isto e, diante da situação cujas consequências são temerárias para o futuro dos contribuintes e potenciais aposentados, o cumprimento da decisão que fixou o prazo de 60 (sessenta) dias ao Sr. Ricardo Vieira Coutinho para a devolução integral dos recursos transferidos do Fundo Previdenciário Capitalizado para o Fundo Previdenciário Financeiro (R$ 88.825.017,31), com as devidas atualizações, é medida que se impõe, e, neste passo, entendo que estes fatos são merecedores do entendimento desta Corte pela emissão de parecer contrário à aprovação das contas.

Em harmonia com o entendimento do Órgão Ministerial, nos termos da Súmula nº 347, do Supremo Tribunal Federal, sou porque se afaste por completo os efeitos da Lei Estadual nº 10.604/2015, em razão de sua incompatibilidade com o ordenamento constitucional, sobretudo quanto à desobediência ao equilíbrio financeiro e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social do Estado da Paraíba.

Em relação as transferências de recursos do Fundo Previdenciário Capitalizado para o Fundo Previdenciário Financeiro, sobretudo, a verificação da efetiva devolução ao Fundo Capitalizado, que seja examinado no processo de Acompanhamento de Gestão das Contas do Governador do Estado do exercício de 2018, com estrita observância ao disposto no § 2º, do art. 1º da Lei Estadual nº 10.604/2015[27], que alterou o art. 16-C da Lei 7.517/03, que criou a Autarquia Paraíba Previdência – PB e a organização do sistema de previdência dos servidores públicos do Estado da Paraíba;

[27] Lei 10604/2015 - Art. 1º § 2° Os recursos de um fundo utilizados pelo outro deverão ser devolvidos para o fundo originário, devidamente atualizados, até o **término do mandato do governador**. (grifo nosso)

3. CONCERNENTE À PESSOAL, por guardarem conexão entre si, numa assentada só, comentarei todos os aspectos por mim reputados merecedores de atenção especial, vejamos:

Divergências entre os valores da despesa com "Pessoal Ativo", calculados pela Auditoria, e aqueles constantes do Relatório da Gestão Fiscal consolidado. Este desacordo é em razão da insistência do Poder Executivo em não realizar a inclusão no cômputo da despesa de pessoal dos valores pagos, a título de Bolsas de Desempenho da Secretaria de Estado da Educação, da Polícia Militar do Estado, da Polícia Civil, dos Bombeiros Militares e da Secretaria de Estado da Receita, bem como dados constantes no Doc. TC nº 21731/16, inclusive o valor referente ao pagamento realizado pela Assembleia Legislativa quanto ao apoio parlamentar, no elemento de despesa "36" (R$ 44.417 mil).

Não obstante a tentativa prevista na Lei nº 9.383/2011 de afastar, a todo custo, o caráter remuneratório da Bolsa de Desempenho, resta inconteste que dita parcela pecuniária está diretamente atrelada aos serviços prestados pelos servidores em suas diferentes áreas, confirmando assim sua natureza remuneratória.

Aliás, me parece que a adoção de tal benefício tem como objetivos a concessão de aumentos graciosos a categorias de servidores com maior poder de mobilização, sem reflexos no cômputo do índice de gasto com pessoal e sem repercussão previdenciária, situação que, apesar de agradar ao grupo de servidores beneficiados no curto prazo, provocará, em longo prazo, perdas quando estes passarem da condição de "ativo" para "inativo".

Laborou bem a Auditoria ao incluir, desde a prestação de contas anuais do exercício de 2012, dita despesa no cálculo da despesa de pessoal, porquanto as gratificações concedidas em virtude do desempenho de atividades funcionais são de natureza remuneratória, merecendo, pois, recomendação desta Corte no sentido de que o Governo do Estado inclua-as nos gastos com pessoal para fins do atendimento aos ditames da LRF.

No encalço das despesas com Bolsas de Desempenho, foi também dado constatar:

a) Concessão de Bolsa de Desempenho através de Decreto, em afronta ao art. 37, X, da CF/1988, porquanto a fixação do valor da remuneração dos servidores demanda a edição de lei. Vale ressaltar que esta irregularidade é apontada pela unidade de instrução em seus

relatórios desde as contas de 2012. Assim, sou também porque se expeça recomendação ao Governador para, quando da concessão de Bolsas Desempenho pelo Estado, utilizar-se de lei ao invés de decreto.

Tabela 106 – Resumo dos Decretos que Concedem Bolsa de Desempenho e Categorias Profissionais Beneficiadas

DECRETOS	GRUPO OCUPACIONAL
Decreto n.º 32.160/2011[11] e Decreto n.º 32.719/2012[12]	Grupo Magistério
Decreto n.º 32.719/2012, Decreto n.º 33.686/2013[13] e Decreto n.º 35.726/2015[14]	Servidores Militares em atividade
Decreto n.º 33.686/2013 e Decreto n.º 35.726/2015	Delegados e Peritos Oficiais da Polícia Civil
Decreto n.º 33.674/2013[15] e Decreto n.º 35.718/2015[16]	Servidores Fiscais Tributários
Decreto n.º 35.725/2015[17]	Grupo Ocupacional de Apoio Judiciário

Fonte: Processo, Documento e folhas identificados nas notas de rodapé 11 a 17.

b) Concessão de Bolsa de Desempenho aos Servidores Fiscais Tributários, os quais percebem subsídio (parcela única). Em total sintonia como o Órgão Auditor, entendo que a concessão de Bolsa de Desempenho aos servidores fiscais é incompatível com os “subsídios” por eles percebidos, fixados em parcela única, porquanto configuradora de gratificação de produtividade, em desrespeito ao art. 39, § 4º da Constituição Federal/1988, ao art. 37, X, da CF/1988, e também por não gerar contribuição previdenciária, como acima comentado.

Ainda em relação à pessoal, a Auditoria relatou uma série de omissões e inconsistências nas informações de folha de pessoal encaminhadas a este Tribunal, detectadas já na prestação de contas de 2014 e que, segundo a Auditoria, persistiram até 2016. Tais falhas, além de desrespeitar os normativos desta Corte de Contas, relacionados ao envio de informações, ocasionaram inúmeros prejuízos à fiscalização exercida por este Tribunal.

Dentre as dificuldades apontadas destacam-se:

a) A omissão da função exercida pelos contratados por excepcional interesse público, classificados no campo "prestador" (Tipo de Cargo), fazendo constar no campo “descrição do cargo” a expressão prestação de serviços;

b) A inserção da informação “outros”, no campo tipo de cargo Militares da Reserva, Assistentes Jurídicos, Agentes Operacionais, Contratos de Emergência, etc.,

no qual deveriam constar inativos/pensionistas, efetivos, eletivos, cargo comissionado, função de confiança, contratação por excepcional interesse público, emprego público, benefício previdenciário temporário ou à disposição.

É interessante relembrar que esta Corte, através da Resolução Normativa RN TC 03/2014, estabeleceu a obrigatoriedade de inserção das folhas de pagamentos no Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade - SAGRES, conforme se pode inferir:

> Art. 5º (...) § 1º As informações e documentos a serem encaminhados através do SAGRES CAPTURA compreenderão: (...)
>
> I – os atos de gestão de pessoal e folha de pessoal; (...) (grifou-se)
>
> No Portal deste Tribunal de Contas, disponibiliza-se aos gestores um documento denominado Layout da Folha de Pagamento e Tabelas Internas, no qual são tratados especificamente os campos existentes no SAGRES, referentes à folha de pagamentos, dentre eles estão: descrição do cargo e tipo de cargo.

E mais ainda, através da Resolução Normativa RN TC n.º 10/2015, publicada no Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal de Contas, em 18/12/2015, determinou em seu art. 1º o seguinte:

> Art. 1°. A Secretaria da Administração do Estado, até o último dia do mês seguinte ao de referência, remeterá ao Tribunal de Contas arquivo eletrônico contendo a folha de pessoal dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas, bem como da administração indireta, de forma consolidada, incluindo todas as espécies remuneratórias atribuídas aos agentes públicos, independentemente do vínculo destes com a Administração, decorrentes de cargo, emprego ou função pública.
>
> Parágrafo Único. O arquivo a que se refere o caput deverá atender às especificações técnicas, estrutura e layout definidos em ato do Presidente do Tribunal, devendo ser enviado através do Portal do Gestor na internet.

A omissão de informação e, bem assim, a apresentação de informações incompletas e inadequadas no SAGRES se contrapõem aos ditames da Transparência

e Acesso à Informação e impõem obstáculos ao livre exercício de fiscalização do Controle Externo, definidos nos artigos 71 da Constituição Federal e Estadual e no art. 42 da LOTCE/PB[28].

Nesta ordem de idéias, é forçoso concluir que ao Administrador Público não é lhe dado à discricionariedade em suas decisões, todo o seu agir deverá ser calcado na lei, razão pela qual a obediência a ditames constitucionais e legais é condição a ser necessariamente perseguida e observada e, sendo assim, a aplicação de multa ao gestor é medida que se impõe além de recomendação para estrita observância às legislações pertinentes e às resoluções desta Corte, disciplinadoras da matéria, e, por via de consequência, a correção das irregularidades supra identificadas.

Prosseguindo neste palmilhar, emerge a questão dos CODIFICADOS, temática já conhecida por este Tribunal em prestações de contas pretéritas, pelo menos desde 2011 e, bem assim, em diversos processos autônomos constituídos nesta Corte, nos quais as indispensáveis e urgentes adoções de medidas saneadoras pelo Governo do Estado não foram efetivadas.

A sistemática dos CODIFICADOS no Estado é a seguinte:

I. Pessoas são “recrutadas” sem concurso público para o exercício de atribuições típicas de servidores públicos, fora das exceções constitucionais;

II. Não são identificados, levantando-se dúvidas quanto à necessária comprovação da execução de suas atividades;

III. Não são incluídos nas folhas de pessoal enviadas a este Tribunal de Contas e também não são informados no sistema SAGRES;

IV. Não se sabe se são oferecidas as garantias dos direitos sociais mínimos como o FGTS, décimo terceiro e férias com respectivo terço constitucional.

Ademais, o Governo do Estado tem se referido aos contratados de forma temporária, tanto nas listagens fornecidas ao SAGRES como em outros documentos oficiais, com designações “Prestadores”, “Pro Tempore” (no caso dos professores

[28] LOTCE-PB - Art. 42. Nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonegado ao Tribunal em suas inspeções ou auditorias, sob qualquer pretexto. § 1º - No caso de sonegação, o Tribunal assinará prazo para apresentação dos documentos, informações e esclarecimentos julgados necessários, comunicando o fato ao Prefeito, ao Secretário Estadual ou Municipal, supervisor da área ou à autoridade de nível hierárquico equivalente, para as medidas cabíveis. § 2º - Vencido o prazo e não cumprida a exigência, o Tribunal aplicará as sanções previstas nos arts. 56, inciso IV desta Lei.

atuando na Secretaria de Estado da Educação), “Codificados” e “Temporários”, fato que dificulta à Auditoria quanto ao entendimento da situação desses contratados com vínculo precário.

A injustificável postergação da Administração Estadual em estancar a prática explícita de desobediência à regra constitucional do concurso público, agravada pelo crescimento progressivo de contratações de “codificados”, sobretudo na Saúde, contraria todos os preceitos constitucionais e legais norteadores de uma boa administração.

Srs. Conselheiros, a perpetuação das contratações dos ditos “codificados”, inclusive em desobediência às recomendações, orientações e determinações desta Corte, é extremamente grave, sendo, portanto, inadiável o seu banimento de uma vez por todas pelo Governo do Estado.

As alegações da defesa para justificar a permanência dos codificados se resumem aos simplórios argumentos a seguir: **a)** a irregularidade concernente a servidores sem concurso vem de período anterior à CF/1988, **b)** que o desligamento imediato acarretaria transtornos à população e **c)** que foram realizados concursos frustrados em razão do desinteresse da população, são, à vista dos princípios norteadores da administração pública, da moralidade, legalidade e impessoalidade, inaceitáveis, e, por isso mesmo, não merecedores de acolhimento por este Tribunal.

Demais disso, inexiste no Estado situação emergencial ou excepcional que justifique essas contratações irregulares de “CODIFICADOS”, perpetuadas ao longo do tempo. Aliás, vale recordar que o administrador que contrata pessoas para o serviço público sem concurso está cometendo ato de improbidade administrativa por violação ao disposto nos art. 10 ou 11, caput, da Lei n.º 8.429/9229.

Em verdade, a seriedade dos fatos associada à letargia do gestor em solucionar a questão, mesmo depois da celebração de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC) em 2013, entre o Governador, os Secretários de Estado de Administração e da Saúde, em nome do Estado, e o Ministério Público, no qual se comprometeram exonerar pelo menos 50% dos servidores contratados sem concurso público, contratados por excepcional interesse público (EIP) e “codificados”, além de diversas decisões desta Corte, a exemplo do Acórdão AC2 n.º 00587/1330, que julgou irregular a contratação dos 7.537 “codificados” remunerados por meio de produtividade

[29] Lei de improbidade administrativa
[30] Processo TC 08932/12 – Inspeção Especial de Pessoal - Saúde

paga pela Secretaria do Estado da Saúde, sem contracheque e, mediante apenas depósito bancário, reclama postura mais enérgica desta Corte de Contas, sobretudo quando se é apontado pela unidade de instrução um gasto no exercício de 2015 de R$ 230.036 mil com pagamento de "CODIFICADOS".

Some-se a isto a dificuldade de obtenção dos dados relativos à quantidade e ao volume de recursos financeiros gastos para o seu pagamento, assunto objeto do Processo TC 13958/14 (Inspeção Especial) e TC 9820/17[31] (descumprimento a Resolução Normativa RN TC 10/2015).

No primeiro processo, a Auditoria ressaltou o crescimento das despesas totais com remuneração dos codificados, partindo de R$ 9.156.469,46, em janeiro de 2013, equivalentes a 45% do total da folha de pagamento dos demais servidores da Secretaria de Estado da Saúde, para R$ 19.331.478,30, em setembro de 2016, equivalentes a 80% da mencionada folha (fls. 601).

Além do mais, nos autos da presente prestação de contas, foi apontada uma movimentação de recursos da ordem de R$ 192.732.228,70, para atender ao pagamento de uma folha média mensal de 9.400 codificados, valor abaixo de R$ 230.036 mil, registrados no SIAFI/SAGRES, persistindo, desse modo, uma diferença de R$ 37.304 mil supostamente pagos a pessoas não identificadas, nem mesmo pelo Governo do Estado, representando despesas não comprovadas e passíveis de glosa, razão pela qual esse montante foi retirado do cálculo de aplicação em ASPS.

[31] Processo TC 9820/17 - formalizado em decorrência de descumprimento da Secretaria da Administração à Resolução Normativa RN TC 10/2015 que dispõe sobre a remessa de informações relativas aos gastos de pessoa dos poderes do Estado

Tabela 107 – Pagamento dos Codificados

(Em R$ 1,00)

Mês/Ano	Quantidade	Folha de Pagamento dos CODIFICADOS (Extratos Bancários Ag 1618-7 Conta 5.555-7)
Janeiro de 2015	9.547	14.911.150,20
Fevereiro de 2015	9.485	15.006.174,49
Março de 2015	9.360	15.342.063,95
Abril de 2015	9.598	14.923.987,67
Maio de 2015	9.551	15.789.444,51
Junho de 2015	9.627	16.108.814,66
Julho de 2015	9.651	32.893.399,21
Agosto de 2015	9.654	359.793,05
Setembro de 2015	9.631	16.925.923,90
Outubro de 2015	9.571	16.694.174,96
Novembro de 2015	8.587	16.349.786,03
Dezembro de 2015	8.533	17.427.516,07
TOTAL		**192.732.228,70**

Fonte: Codificados (Doc. TC nº 27.543/16, 27.545/16, 27.546,16, 27.547/16, 27.548/16, 27.549/16, 27.552/16 e 27.553/16) e extrato bancário (Doc. TC nº 27.200/16).

Respeitante a despesa não comprovada no montante de R$ 37.304 mil, sou porque este assunto seja examinado na prestação de contas do Secretário da de Estado da Administração, exercício de 2015 – Processo TC 3627/16 – responsável pela folha de pagamento do Estado e na prestação de contas do Secretário de Estado da Saúde – Processo TC 4093/16. Assim, sou pelo traslado destas informações para os mencionados autos.

Deixa-se de imputar o valor nesta ocasião, porquanto o assunto está sendo examinando em processos específicos (TC 13.958/14[32] e 08932/12[33]) e, além disso, outras diferenças estão sendo examinadas em diferentes processos e, sendo assim, deve ser apurada a responsabilidade dos Secretários de Estado da Administração e da Saúde e, se for o caso, a responsabilidade solidária do Governador.

Neste particular, recomenda-se celeridade no julgamento destes processos para que, em definitivo, se esclareça a situação dos CODIFICADOS no Estado, e, também, que as informações apresentadas nestes autos sejam informadas à

[32] Inspeção especial
[33] Processo TC 893212 – Inspeção Especial para verificação do quadro de pessoal dos hospitais vinculados à Secretaria do Estado da Saúde

Diretoria de Auditoria e Fiscalização – DIAFI, com vistas a promover o devido acompanhando da gestão neste exercício de 2017 e seguintes.

As constatações apontadas pela Auditoria não deixam dúvidas que todos os fatos e ocorrências relativos ao tema já foram ou estão sendo informadas ao Sr. Governador do Estado, todavia, até a presente data, não restou demonstrado qualquer atenção às recomendações, determinações e orientações deste Tribunal, fato que, nesta ocasião, atrai tão somente a aplicação de multa, não cabendo ainda imputação das despesas irregulares, em razão das pendências e aspectos retrocitados.

Desse modo, sou porque esta Corte de Contas:

1. Recomende ao Governador do Estado, Sr. Ricardo Vieira Coutinho, à vista dos princípios da legalidade, da moralidade, da probidade administrativa e do interesse público, que se abstenha de realizar os atos ilegais e lesivos ao erário público, decorrentes da contratação de "CODIFICADOS";

2. Na trilha do entendimento adotado por este Tribunal de Contas, na prestação de contas do Governador do Estado – Processo TC 04246/15 – referente ao exercício de 2014, renove o alerta ao Governador e aos Secretários de Estado da Saúde e da Administração de que, as despesas que porventura vierem a ocorrer a título de pessoal "CODIFICADOS", desde a data da decisão adotada naqueles autos, não serão computadas para fins de apuração do índice dos gastos em saúde e/ou educação, além da necessidade de se observar o disposto no Art. 30, II[34] da Constituição do Estado, dando-lhe total cumprimento.

Por fim, respeitante a análise dos gastos com pessoal, a unidade de instrução se posicionou para fins de apuração destes gastos, conforme disposto no art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, abaixo reproduzido.

> Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: **o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos,** funções ou empregos, civis, militares e de membros de

[34] CF/88, Art. 30, II - são vedados e considerados nulos de pleno direito, não gerando obrigações de espécie alguma para a pessoa jurídica interessada, nem qualquer direito para o beneficiário, os atos que importem em demitir, nomear, contratar, designar, promover, enquadrar, reclassificar, readaptar ou proceder a quaisquer outras formas de provimento de servidor público na administração direta e nas autarquias e empresas públicas mantidas pelo Poder Público, sem a obrigatória publicação no órgão oficial do Estado ou praticados sem observância dos princípios gerais da administração pública estabelecido no art. 37 da Constituição Federal;

> **Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. (grifei)**

Assevera também que deve ser utilizada para fins de cálculo a Portaria STN 637/2012, da Secretaria do Tesouro Nacional, a qual determina o registro das quantias acumuladas da despesa bruta com pessoal dos últimos doze meses, considerando as despesas de natureza remuneratória, incluindo inativos, pensionistas e despesas relativas ao imposto de renda retido na fonte – IRRF.

Ocorre que, neste Tribunal, ainda vigoram os Pareceres Normativos PN-TC 05/04[35], PN-TC 77/00[36], PN-TC 12/07[37] e PN-TC 05/09[38], todos atinentes a despesa de pessoal, adotados de modo isolado para o Executivo, Assembleia Legislativa, Ministério Público, Tribunal de Justiça e Tribunal de Contas.

Dessa maneira, são excluídas parcelas nos cálculos específicos de cada poder, todavia, para fins de cálculo de pessoal, nos termos do art. 19, II da LRF, (apuração do resultado do Ente), ditas parcelas são mantidas, porquanto é utilizado, tão somente, o Parecer PN-TC 05/04, enquanto que os poderes/órgãos isolados utilizam, em cada situação particular, os Pareceres Normativos supracitados, resultando numa aberração matemática, como ressaltado pela Auditoria, que "a soma das partes seja inferior ao todo".

Em termos práticos, a análise da despesa de pessoal do Poder Executivo, em função destes entendimentos díspares, possibilita a apuração de diferentes índices, vejamos:

[35] O Parecer TC PN nº 05/04 prevê a exclusão do IRRF (Imposto de Renda Retido na Fonte) dos servidores públicos estaduais, tanto no cálculo das despesas com pessoal como da Receita Corrente Líquida – RCL
[36] O Parecer TC PN nº 77/00 dispõe sobre a exclusão dos inativos e pensionistas na verificação dos limites por Poder e Órgão
[37] O Parecer TC PN nº 12/07 dispõe sobre a exclusão da despesa com recolhimento previdenciário parte patronal
[38] O Parecer TC PN nº 05/09 trata de consulta formulada pelo presidente da Assembléia Legislativa do Estado da Paraíba sobre o cômputo ou não como despesa com pessoal, para fins de limite estabelecido no art. 20 da LRF, em decorrência de contratação de pessoas físicas, vinculada ao programa "Apoio ao Exercício de mandato parlamentar.

Tabela 108- Despesa Líquida de Pessoal do **PODER EXECUTIVO** - janeiro a dezembro de 2015

Em R$ mil

DISCRIMINAÇÃO	DESPESA LÍQUIDA PESSOAL (A)	RCL (B)	% DA RCL (A/B)	LIMITES		
				LEGAL	PRUDENCIAL (95% DO LIMITE LEGAL)	ALERTA (90% DO LIMITE LEGAL)
(1) RGF Publicado	3.876.191	7.610.197	50,93	49,00%	46,55%	44,10%
(2) Secretaria do Tesouro Nacional	4.292.331	7.945.312	54,02			
(3) Cálculo TCE 1	4.075.257	7.582.135	53,75			
(4) Cálculo TCE 2	3.237.539	7.582.135	42,7			

Fontes: RGF do Poder Executivo (3º quadrimestre) e SIAF (Documento TC nº 25.676/16).

Tabela 109 - Despesa com Pessoal em Relação à Receita Corrente Líquida - **PODERES E ÓRGÃOS**

Em R$ mil

PODER/ ÓRGÃO	DISCRIMINAÇÃO	DESPESA LÍQUIDA DE PESSOAL (a)	RCL* (b)	% RCL (a/b)	LIMITES		
					LEGAL	PRUDENCIAL	ALERTA
ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA (AL)	**(1) RGF PUBLICADO**	126.745	7.610.197	1,69	1,90%	1,805%	1,71%
	(2) SEC. TESOURO NACIONAL**	215.992	7.945.312	2,72			
	(3) APURADO TCE	127.408	7.582.135	1,68			
TRIBUNAL DE CONTAS (TCE)	**(1) RGF PUBLICADO**	68.842	7.610.197	0,9	1,10%*	1,05%	0,99%
	(2) SEC. TESOURO NACIONAL**	105.329	7.945.312	1,33			
	(3) APURADO TCE	68.842	7.582.135	0,91			
JUDICIÁRIO (TJ)	**(1) RGF PUBLICADO**	444.686	7.973.374	5,58	6,00%	5,70%	5,40%
	(2) SEC. TESOURO NACIONAL**	478.373	7.945.312	6,02			
	(3) APURADO TCE	324.619	7.582.135	4,28			
MINISTÉRIO PÚBLICO (MP)	**(1) RGF PUBLICADO**	128.688	7.610.197	1,69	2,00%	1,90%	1,80%
	(2) SEC. TESOURO NACIONAL**	188.764	7.945.312	2,38			
	(3) APURADO TCE	128.688	7.582.135	1,7			

Fonte: SIAF, RGF - 3º Quadrimestre de 2015 dos Poderes e Órgãos do Estado e Doc. TC nº 25679/16 e nº 25687/16.

Tabela 110 - Comparativo das Metodologias Utilizadas

ITEM	AUTOR	CRITÉRIO	INSTRUMENTO LEGAL	LIMITE LEGAL
(1) RGF Publicado	AL, TCE, TJ e MP.	Dados do RGF, exclui o IRRF da RCL e DP, exclui o pagamento de inativos e pensionistas, exclui as obrigações patronais. A AL ainda exclui a contratação de PF´s para apoio parlamentar.	PN TC 05/05, PN TC 77/07, PN TC 12/07 e PN TC 05/09 (este último exclusivo para a AL)	Nenhum ultrapassa
(2) Secretaria do Tesouro Nacional	Secretaria do Tesouro Nacional	Inclui todas remunerações, ativos, inativos, pensionistas e IRRF.	Portaria STN 637/2012	**Todos ultrapassam**
(3) Apurado TCE	Auditoria	Dados do SIAF, exclui o IRRF da RCL e DP, exclui o pagamento de inativos e pensionistas, exclui as obrigações patronais. A AL ainda exclui a contratação de PFs para apoio parlamentar.	PN TC 05/05, PN TC 77/07, PN TC 12/07 e PN TC 05/09 (este último exclusivo para a AL	Nenhum ultrapassa

Fontes: RGF do Poder Executivo (3º quadrimestre).

Por conseguinte, adotando-se as diferentes interpretações para o cálculo das despesas de pessoal em relação à Receita Corrente Líquida – RCL, desta feita para o Ente, tem-se o seguinte panorama:

Tabela 111– Despesa com Pessoal em Relação à Receita Corrente Líquida

Em R$ mil

	DISCRIMINAÇÃO	DESPESA BRUTA PESSOAL (a)	INATIVOS E PENS. COM RECURSOS VINCUL. (b)	DESPESA LÍQUIDA PESSOAL (c = a – b)	RCL (d)	% RCL (c/d)	LIMITE	
							LEGAL	PRUDENCIAL
CONSOLIDADO	**(1) RGF PUBLICADO**	5.445.187	758.997	4.686.190	7.610.197	**61,58**	60,00%	57,00%
	(2) SEC. TESOURO NACIONAL	6.053.441	772.652	5.280.790	7.945.312	**66,46**		
	(3) APURADO TCE	5.690.265	772.652	4.917.613	7.582.135	**64,86**		

Fonte: RGF do 3º Quadrimestre de 2015 do Governo do Estado e SIAF - Doc. TC nº 25679/16 e Doc. TC nº 5682/16.

Como antes dito, para o cálculo do índice da despesa de pessoal em relação à Receita Corrente Líquida do Ente, tanto o apresentado pelo Governo do Estado como pela Auditoria, foi considerado, apenas, os termos do Parecer Normativo PN-TC 05/04 e, desse modo, em ambas as situações, inclusive nos termos do entendimento da Secretaria do Tesouro Nacional, foi dado verificar a ultrapassagem do limite legal:

Tabela 112 – Limite Legal da Despesa de Pessoal

ITEM	AUTOR	CRITÉRIO	INSTRUMENTO LEGAL	LIMITE LEGAL
(1) RGF Publicado	Poder executivo	Dados do RGF, **exclui** o IRRF da RCL e DP	PN TC 05/04	**ultrapassou (+ 1,58%)**
(2) Secretaria do Tesouro Nacional	Secretaria do Tesouro Nacional	Inclui todas as remunerações, ativos, inativos, pensionistas e IRRF	Portaria STN 637/2012	**ultrapassou (+ 6,46%)**
(3) Apurado TCE	Auditoria	Dados do SIAF, **exclui** o IRRF da RCL e DP	PN TC 05/04	**ultrapassou (4,86%)**

Fontes: RGF do Poder Executivo (3º quadrimestre)

Por outro viés, desprezados os Pareceres Normativos pré falados e adotada a metodologia da Secretaria do Tesouro Nacional, a apuração dos índices de despesa de pessoal em relação à Receita Corrente Líquida de cada Poder/Órgão e, inclusive, do Ente, revela que o limite legal e o prudencial foram suplantados, vejamos:

Tabela 113 – Despesa de Pessoal x RCL

Em R$ mil

DESPESA COM PESSOAL (DP)	VALOR	DP/RCL	LIMITE LEGAL	LIMITE PRUDENCIAL	LIMITE LEGAL
Assembleia Legislativa	215.992	2,72%	1,90%	1,81%	**Não Cumpriu**
Tribunal de Contas	105.329	1,33%	1,10%	1,05%	**Não Cumpriu**
Tribunal de Justiça	478.373	6,02%	6,00%	5,70%	**Não Cumpriu**
Ministério Público	188.764	2,38%	2,00%	1,90%	**Não Cumpriu**
Poder Executivo	4.292.331	54,02%	49,00%	46,55%	**Não Cumpriu**
CONSOLIDADO	**5.280.789**	**66,47%**	**60,00%**	**57,00%**	**NÃO CUMPRIU**

Fontes: RGF do Poder Executivo (3º quadrimestre)

Pois bem.

A par deste conflito metodológico, é forçoso e inadiável que este Tribunal enfrente a questão de modo a corrigir o equívoco de interpretação vigente e, sendo assim, aplique as disposições do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal e, bem como, a metodologia da Secretaria do Tesouro Nacional (Portaria STN nº 637/2012), para fins de cálculo da despesa de pessoal.

Para tanto e, com vistas a evitar a mudança súbita de entendimento, e ainda, proporcionar um período de adaptação, proponho a modulação dos efeitos da decisão para que os Poderes e Órgãos ajustem suas despesas com pessoal, tal como acima mencionado, num intervalo de 08 (oito) anos, conforme sugestão apresentada na tabela que segue:

Tabela 114 - Adequação dos Gastos de Pessoal ao Art. 18 da LRF e a Portaria nº 637/2012 - Secretaria do Tesouro Nacional

PODER / ÓRGÃO	LIMITE LEGAL (A)	RGF-STN (B)	(B - A)	(ANUAL)	EXERCÍCIOS PARA ADEQUAÇÃO							
					2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Assembleia Legislativa	1,90%	2,74%	0,84%	0,105%	2,64%	2,53%	2,43%	2,32%	2,22%	2,11%	2,01%	1,90%
Tribunal de Contas	1,10%	1,27%	0,17%	0,021%	1,25%	1,23%	1,21%	1,19%	1,16%	1,14%	1,12%	1,10%
Ministério Público	2,00%	2,21%	0,21%	0,026%	2,18%	2,16%	2,13%	2,11%	2,08%	2,05%	2,03%	2,00%
Poder Executivo	49,00%	50,94%	1,94%	0,243%	50,70%	50,46%	50,21%	49,97%	49,73%	49,49%	49,24%	49,00%

Fonte: Relatórios de Auditoria / Documento TC nº 27234/17, SIAF (Doc. TC nº 27234/17) e RGF - 3º Quadrimestre de 2016 dos Poderes e Órgãos do Estado (Doc. TC nº 33430/17)

0

Como reforço, valho-me de trecho do pronunciamento escrito da Douta Procuradora-Geral que diz:

> "os pronunciamentos dos Tribunais de Contas devem ser coerentes e fiéis a princípios como a equidade, a justiça, a legalidade e a integridade. A interpretação criativa no Direito, ao buscar a sua estruturação formal, não pode se valer de propósitos aleatórios ou de observações distorcidas da norma legal, mas, sim, conferir um propósito ao texto normativo examinado, mediante a natural criação intelectual que, por óbvio, não pode ser ilimitada a ponto de extrair um sentido manifestamente oposto à vontade do legislador, ou seja, não é possível o emprego da interpretação contra *legem*."

Volvendo a hipótese dos autos, também foi constatada a ultrapassagem de 4,86% do limite previsto no art. 19, inciso II da LRF, para as despesas com pessoal do Ente consolidado em relação à Receita Corrente líquida – RCL (60%) e, bem assim, ao limite prudencial do art. 20, inciso III do referido diploma legal (a repartição do limite não poderá ultrapassar 57%).

Neste particular, entendo merecer ponderação o fato de que, como bem salientou a Auditoria, a irregularidade "não pode ser imputada, exclusivamente, ao Chefe do Poder Executivo, pois cabe a este apenas publicar o demonstrativo consolidado da despesa com pessoal do Ente".

Vale salientar que a extrapolação de tais percentuais, independentemente de sua monta, é rechaçada pela LRF, levando à declaração de atendimento parcial dos

seus preceitos, bem como impondo a cominação de multa, no entanto, deixando de fazê-lo ante as notícias de tentativa de adequações por parte do Governo do Estado.

4. APLICAÇÃO NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO - MDE AQUÉM DO LIMITE CONSTITUCIONAL

De acordo com os cálculos apresentados, o Estado teria aplicado em MDE, incluindo as perdas do FUNDEB, a quantia de R$ 2.155.219 mil, o que corresponderia a 28,29% da Receita Líquida de Impostos calculada pela Auditoria (R$ 7.618.070 mil), ou seja, teria cumprido o mínimo legalmente exigido.

D' outra banda, a unidade de instrução produziu o cálculo do gasto na MDE, conforme a seguir demonstrado:

1. Com apoio nos arts. 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), foram excluídas despesas no total R$ 540.007 mil (UEPB, encargos com inativos e pensionistas da educação, alimentação escolar, bolsa atleta, jogos escolares e paraescolares na Paraíba e livros desatualizados);

2. Foram afastados do cálculo os Restos a Pagar de 2015 (fontes 100, 101, 103 e 112), não pagos até 31/03/2016, num total de R$ 129.375 mil, (correspondentes a R$ 155.132mil - restos a pagar inscritos, considerando só as despesas típicas com MDE – R$ 25.758 mil - restos a pagar pagos até o 1º trimestre);

3. De acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais - 6ª Edição, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), foi subtraído o montante correspondente a: **a)** perdas do Estado com as Transferências do FUNDEB (R$ 623.278 mil); **b)** despesas custeadas com a complementação da União ao FUNDEB (R$ 106.448 mil) e **c)** o valor dos ingressos decorrentes dos juros recebidos pela aplicação financeira dos recursos do FUNDEB (R$ 21.249 mil).

Feitos estes ajustes, a Auditoria apurou que o Governo do Estado aplicou recursos da ordem de R$ 1.485.838 mil, o que representou 19,50% da receita líquida de impostos e transferências (fl. 8988- tabela 4.1.2.4.c).

Tabela 115 – Aplicação Efetiva em MDE – 2015

DISCRIMINAÇÃO	GOVERNO	AUDITORIA	
A. TOTAL DA RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS	**7.618.139**	**7.618.070**	
Mínimo a ser aplicado (25% de A)	1.904.535	1.904.518	
B. Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	1.659.639	990.257	
C. Resultado líquido das transferências do FUNDEB (perda do FUNDEB)	623.278	623.278	
D. Despesas custeadas com complementação da União ao FUNDEB	106.448	106.448	
E. Despesas custeadas com o superávit financeiro, do exercício anterior, do FUNDEB (*)	0	0	
F. Cancelamento de Restos a Pagar vinculados à educação	0	0	
G. Receita de aplicação financeira dos recursos do FUNDEB	21.249	21.249	
H. DESPESAS CONSIDERADAS PARA FINS DE LIMITE CONSTITUCIONAL (B + C – D – E – F – G)	2.155.220	1.485.838	
MÍNIMO DE 25% DAS RECEITAS RESULTANTES DE IMPOSTOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (H/A) * 100%	**28,29%**	**19,50%**	

Fonte: Balanço Geral do Estado – 2015, RREO referente ao 6º bimestre 2015 e cálculos da Auditoria.

(*) Conforme dispõe o Manual de Demonstrativos Fiscais (6ª edição) – aprovado através da Portaria nº 553, de 22 de setembro de 2014 da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o valor das despesas vinculadas ao superávit financeiro dos recursos do FUNDEB, do exercício anterior ao de referência, *até o limite de 5%, deverá compor a base de cálculo para fins de cumprimento dos limites mínimos estabelecidos no art. 212 da Constituição Federal e, portanto, não será deduzido.* O valor excedente aos 5% do superávit financeiro do FUNDEB, do exercício anterior, no entanto, *não deverá compor a base de cálculo para fins de cumprimento dos limites mínimos constitucionalmente estabelecidos, devendo, portanto, ser deduzido*

Das exclusões realizadas pela Auditoria[39], a defesa contestou a desconsideração dos dispêndios com a Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), na ordem de R$ 289.288 mil, bem como os encargos financeiros com inativos e pensionistas da educação, no montante de R$ 243.766 mil (fls. 9605/9607 – Relatório de Análise de Defesa).

O Relator diverge parcialmente da unidade de instrução no tocante às supressões, conforme o disposto nos arts. 70 e 71 da LDB, por entender que os gastos com a Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) na ordem de R$ 289.288 mil, à luz de entendimento já pacificado nesta Corte, devem integrar o cálculo das despesas, de sorte que o assunto dispensa comentários.

39

Tabela 4.1.2.4.a - Despesas da Função Educação Incompatíveis com a MDE (Fontes 100, 101, 103 e 112) – 2014

Em R$ Mil

DISCRIMINAÇÃO	EMPENHADO
a) Despesas da unidade orçamentária UEPB	289.288
b) Encargos com inativos e pensionistas da educação (ação 0724)	243.766
c) Despesas com alimentação escolar (ação 2758)	2.528
d) Despesas com bolsa atleta (ação 2440)	1.361
e) Despesas com jogos escolares e paraescolares na Paraíba (ação 2459)	1.325
f) Exclusões Diversas (Livros Desatualizados – Processo TC nº 04231/16; Documento TC nº 27964/16)	1.739
TOTAL	**540.007**

Fonte: SAGRES; Documentos TC nº 28787/16; nº 28354/16; nº 28413/16; nº 28452/16; nº 28454/16; nº 27964/16 e nº 29159/16.

A Discordância reside também em relação à exclusão com gastos relacionados à BOLSA ATLETA E JOGOS ESCOLARES E PARAESCOLARES.

Neste ponto, entendo que as supressões de despesas com "subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural", previstas no art. 71, II, da LDB, não estão relacionadas com aqueles gastos com promoção de eventos desportivos e culturais destinados aos estudantes, e, sim, à subvenção destinada a clubes e associações que trabalham e atuam no campo esportivo ou cultural. Assim, admito a inclusão dos dispêndios da ordem de R$ 2.686 mil (R$ 1.361 mil + R$ 1.325 mil).

Destarte, à vista do disposto nos arts. 70 e 71 da LDB, entendo que devem ser excluídos R$ 248.033 mil e não R$ 540.007 mil, como procedido pela Auditoria.

Na mesma toada, deixo de acompanhar integralmente o entendimento da Auditoria no tocante as exclusões produzidas das despesas, a título de RESTOS A PAGAR, explico:

Igualmente como entendi que as despesas com UEPB, bolsa atleta e jogos escolares e paraescolares devem compor a base de cálculo da MDE, faço também, por via de consequência, as inclusões dos Restos a Pagar delas decorrentes: R$ 28.636 mil (UEPB), R$ 211 mil (Jogos Escolares e Paraescolares) e R$ 18 mil (Bolsa Atleta).

Desse modo, o valor dos Restos a Pagar a serem deduzidos da aplicação em MDE passa de R$ 129.375 mil para R$ 100.510 mi[40], conforme demonstrado a seguir:

[40] R$100.510 mil = R$ 129.375mil - R$ 28.636 mil – R$ 211 mil – R$ 18mil

Tabela 116 – Restos a Pagar

DISCRIMINAÇÃO	VALOR (R$)
A. VALOR EMPENHADO NA FUNÇÃO 12 (FONTES 100, 101, 103 e 112) ATÉ 31/12/15	**1.659.639**
B. Exclusões efetuadas pelo Relator	248.033
C. Restos a pagar de 2015 (fontes 100, 101, 103 e 112) não pagos até 31/03/16	100.510
D. VALOR DE MDE AJUSTADO (A – B – C)	**1.311.096**

Fonte: Balanço Geral do Estado – 2015; Documento TC nº 33976/16 e cálculos da Auditoria discriminados nos itens 4.1.2.2, 4.1.2.3 e 4.1.2.4 do presente relatório.

Acerca do tema Restos a Pagar, ressalto que os valores contabilizados para apuração do índice de MDE, parte do pressuposto de que os recursos estão disponíveis para sua liquidação, não se afigurando, pois, razoável, a admissão de recursos para os quais não haja disponibilidade.

Os Restos a Pagar correspondentes ao exercício de 2014, pagos após o 1º trimestre de 2015, no total de R$ 5.921 mil, não foram incluídos na aplicação da MDE em 2014 e, nem tampouco em 2015, aspecto que no meu sentir, deve ser enfrentado por esta Corte, de modo a evitar prejuízos aos gestores.

No mais, acompanho a unidade de instrução quanto ao expurgo do cálculo da MDE dos gastos com:

a) Alimentação escolar (Ação 2758) no montante de R$ 2.528 mil. Sem maiores delongas, o art. 71, inciso IV da LDB[41], é de clareza cristalina ao excluir este tipo de despesa no cálculo da MDE;

b) Inativos e pensionistas (Ação 0724; Fontes de Recursos 100 e 101), no montante de R$ 243.766 mil (Documento TC nº 28354/16). A sua exclusão também é entendimento pacificado neste Tribunal;

[41] LDB – Art. 71 - Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:
(...)
IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

Com efeito, as despesas com servidores inativos ou são custeadas pelo Tesouro ou pelos recursos do fundo ao qual estejam vinculadas.

As despesas custeadas pelo Tesouro não poderão ser incorporadas às despesas com educação, porquanto é um tanto quanto inverossímil que um servidor aposentado participe das atividades da educação dos alunos em sala de aula (art. 71,VI da Lei Nacional n º 9.394/96 (LDB). Assim sendo, só devem ser computadas na educação aquelas despesas que têm o condão de contribuir para o aprimoramento e/ou efetividade do ensino.

Vejamos o que diz o Art. 71 da LDB:

> Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:
>
> (...)
>
> VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Assim, andou bem a Auditoria em não aceitar o argumento do Chefe do Poder Executivo Estadual de que os gastos com inativos devem ser computados, à luz da Lei Estadual n.º 6.676/98, que admitiu a inclusão dos salários e encargos dos professores, ativos e inativos e os salários e encargos dos servidores ativos e inativos, vinculados às atividades meio do ensino, no cômputo das despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 2º, incisos I e II).

Em verdade, a Lei Estadual n.º 6.676/98 contém dispositivo contrário à Lei Nacional nº 9.394/16 (LDB), editada pela União, no uso de sua competência privativa (art. 22, XXIV da CF/88)[42], peculiaridade esta que corrobora a inconstitucionalidade da norma utilizada pela defesa para sustentar a inclusão das despesas com o pessoal inativo e os pensionistas da educação no cálculo da MDE.

É importante ressaltar que, embora o Tribunal de Contas não detenha a autoridade para banir normas inconstitucionais do ordenamento jurídico - tarefa exclusiva do Poder Judiciário - tem como principal atribuição proteger o patrimônio público e os interesses coletivos quando auxilia na fiscalização contábil, financeira e orçamentária e, desse modo, está autorizado para, na esteira do pronunciamento da

[42] Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
[...]
XXIV – diretrizes e bases da educação nacional.

douta Procuradora-Geral e, à vista do disposto na Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal[43], afastar a aplicação da Lei Estadual n.º 6.676/98 em razão de conter dispositivo em desconformidade com o art. 22, XXIV da LDB. Assim, sou pela negativa de eficácia da aludida lei, porquanto no campo da validade somente o Judiciário pode adentrar.

c) Exclusões de diversos "livros". Tal como apontado na Prestação de Contas Anuais da Secretaria de Estado da Educação (Processo TC nº 04231/16), a Auditoria nestes autos também ressalta a aquisição pela SEE de "kits" de livros, no total de R$ 3.546 mil, à empresa Bagaço Design Ltda., já desatualizados em razão do Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa – assinado em 29 de setembro de 2008, passando a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2009.

Do valor despendido (R$ 3.546.560,60) foi empenhada, em 31 de dezembro do exercício de 2015, a importância de R$ 1.738.746,60, fato que conduz as seguintes conclusões:

1. Os livros adquiridos no último dia do ano não contribuirão com a qualidade do ensino daquele exercício;

2. O empenhamento de valores expressivos no último dia do exercício é bem peculiar de comandos administrativos que visam, exclusivamente, complementar gastos, com vistas a atingir metas e índices obrigatórios.

Tabela 117 – Notas Empenhos

Em R$ 1,00

NE	DATA	VALOR
13142	31/12/2015	1.040.967,00
13148	31/12/2015	697.779,60
TOTAL		**1.738.746,60**

Fonte: Documento TC nº 27964/16; Documento TC nº 29159/16).

Não bastasse isso, nota-se o agravante de que, dentre os "kits" adquiridos, existem 41 (quarenta e um) títulos cujas edições são anteriores a 1º de janeiro de 2009, fato que impõe a devolução aos cofres públicos e, consequentemente, a não inclusão no cômputo da aplicação em MDE.

[43] Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal: O **Tribunal** de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público.

Concernente à devolução de numerário, este aspecto já está sendo apurado na prestação de contas relativa ao exercício de 2015 do ordenador de despesa, no caso, o Secretário de Estado da Educação, objeto do Processo TC nº 04231/16, razão pela qual deixo de fazer neste feito.

Por fim, andou bem a Auditoria ao proceder de acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), quanto à adição e/ou subtração de recursos concernentes a:

a) Adição das Perdas do Estado com as Transferências do FUNDEB (R$ 623.278 mil). De acordo com metodologia adotada pela STN (Portaria nº 637/2012), para fins de cálculo do índice em aplicação na MDE, o valor da perda deve ser incorporado aos gastos em educação, uma vez que o Estado entregou efetivamente estes recursos para formação do fundo;

b) Exclusão das despesas custeadas com a complementação da União ao FUNDEB (art. 5º, §2º da Lei do FUNDEB[44]), da ordem de R$ 106.448 mil, porquanto não há previsão no ordenamento jurídico até porque o valor repassado aos Estados e Municípios já é computado como despesa em MDE pela União, conforme Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) da União (abaixo), de sorte que, se dito valor já foi considerado pela União, não pode ser utilizado pelo Estado para compor o cálculo da MDE, ou seja, a sua inclusão resultaria numa duplicidade de aplicação de recursos para o mesmo fim, causando prejuízo à Educação.

[44] Art. 5º A complementação da União destina-se exclusivamente a assegurar recursos financeiros aos Fundos, aplicando-se o disposto no caput do art. 160 da Constituição Federal.
(...)
§ 2º A vinculação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 da Constituição Federal suportará, no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União.

Tabela 118

MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO							
RECEITAS COM AÇÕES TÍPICAS DE MDE	PREVISÃO INICIAL	PREVISÃO ATUALIZADA (a)	RECEITAS REALIZADAS				
			Até o Bimestre (b)		% (c) = (b/a)x100		
13- IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DESTINADAS À MDE (18% de 8)							
DESPESAS COM AÇÕES TÍPICAS DE MDE	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA (d)	DESPESAS EMPENHADAS		DESPESAS LIQUIDADAS		INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS[8] (i)
			Até o Bimestre (e)	% (f) = (e/d)x100	Até o Bimestre (g)	% (h) = (g/d)x100	
14- COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEB – PARCELA PROVENIENTE DOS IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DESTINADOS À MDE							
15- EDUCAÇÃO INFANTIL							
16- ENSINO FUNDAMENTAL							
17- ENSINO MÉDIO							
18- ENSINO SUPERIOR							
19- ENSINO PROFISSIONAL NÃO INTEGRADO AO ENSINO REGULAR							
20- OUTRAS							
21- TOTAL DAS DESPESAS COM AÇÕES TÍPICAS DE MDE (14+15 + 16 + 17 + 18 + 19 + 20)							

c) Exclusão dos gastos decorrentes dos juros recebidos pela aplicação financeira dos recursos do FUNDEB (R$ 21.249 mil), uma vez que já é dinheiro do Fundo e não oriundo de impostos, conforme também pode ser conferido no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), abaixo:

Tabela 119

RREO – Anexo 8 (LDB, Art. 72) R$ 1,00

RECEITAS DO ENSINO				
RECEITA DE IMPOSTOS	PREVISÃO INICIAL	PREVISÃO ATUALIZADA (a)	RECEITAS REALIZADAS	
			Até o Bimestre (b)	% (c) = (b/a)x100
1- TOTAL DA RECEITA DE IMPOSTOS				
1.1- Receita Resultante do Imposto sobre Importação – II				
II				
Multas, Juros de Mora e Outros Encargos do II				
Dívida Ativa do II				
Multas, Juros de Mora, Atualização Monetária e Outros Encargos da Dívida Ativa do II				
(–) Deduções da Receita do II				
1.2- Receita Resultante do Imposto sobre Exportação – IE				
IE				
Multas, Juros de Mora e Outros Encargos do IE				
Dívida Ativa do IE				
Multas, Juros de Mora, Atualização Monetária e Outros Encargos da Dívida Ativa do IE				
(–) Deduções da Receita do IE				
1.3- Receita Resultante do Imposto sobre Rendas – IR				
IR				
Multas, Juros de Mora e Outros Encargos do IR				
Dívida Ativa do IR				
Multas, Juros de Mora, Atualização Monetária e Outros Encargos da Dívida Ativa do IR				
(–) Deduções da Receita do IR				
1.4- Receita Resultante do Imposto Territorial Rural – ITR				
ITR				
Multas, Juros de Mora e Outros Encargos do ITR				
Dívida Ativa do ITR				
Multas, Juros de Mora, Atualização Monetária e Outros Encargos da Dívida Ativa do ITR				
(–) Deduções da Receita do ITR				

Também não cabe a dedução dos Precatórios da base de cálculo, porquanto no próprio planejamento orçamentário, ao se fixar a despesa com Educação, já se tem a previsão do que será pago a título de precatório e, bem assim, não é possível afirmar que os valores gastos com Precatórios decorrentes de querelas judiciais de pessoal da Educação são decorrentes do pessoal ativo e, sendo assim, não se pode admitir que despesas com aposentados resultem em melhoria para a educação.

Dito isto, em síntese, os ajustes, i.e., as despesas consideradas pelo Relator incompatíveis para o cômputo do gasto em MDE, estão indicadas na tabela a seguir:

Tabela 120 - Despesas da Função Educação **Incompatíveis** com a MDE
(Fontes 100, 101, 103 e 112) – 2014

Em R$ mil

DISCRIMINAÇÃO	AUDITORIA	RELATOR
a) Despesas da unidade orçamentária UEPB	289.288	0
b) Encargos com inativos e pensionistas da educação (ação 0724)	243.766	243.766
c) Despesas com alimentação escolar (ação 2758)	2.528	2.528
d) Despesas com bolsa atleta (ação 2440)	1.361	0
e) Despesas com jogos escolares e paraescolares na Paraíba (ação 2459)	1.325	0
f) Exclusões Diversas (Livros Desatualizados – Processo TC nº 04231/16; Documento TC nº 27964/16)	1.739	1.739
TOTAL	**540.007**	**248.033**

Fonte: SAGRES; Documentos TC nº 28787/16; nº 28354/16; nº 28413/16; nº 28452/16; nº 28454/16; nº 27964/16 e nº 29159/16.

Por todo o exposto e, admitidas as despesas com ensino superior (R$ 289.288 mil), bolsa atleta (R$ 1.361 mil) e jogos escolares (R$ 1.325 mil) e ainda, com o ajuste nos Restos a Pagar decorrentes destas inclusões, a aplicação em MDE passou de R$ 990.258 mil para R$ 1.311.096 mil[45], conforme expresso na tabela 118, a seguir exposta e, após apuração da aplicação dos recursos na MDE, o percentual da receita de impostos e transferências apurado foi de 23,72%, portanto, aquém do mínimo constitucional.

[45] R$ 1.311.096 = (R$1659.639mil -248.033mil – 100.510mil).

Tabela 121 – Aplicação em MDE

Em R$ mil

DISCRIMINAÇÃO	GOVERNO	AUDITORIA	RELATOR
A. TOTAL DA RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS	**7.618.139**	**7.618.070**	**7.618.070**
Mínimo a ser aplicado (25% de A)	1.904.535	1.904.518	1.904.518
B. Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	1.659.639	990.257	1.311.096
C. Resultado líquido das transferências do FUNDEB (perda do FUNDEB)	623.278	623.278	623.278
D. Despesas custeadas com complementação da União ao FUNDEB	106.448	106.448	106.448
E. Despesas custeadas com o superávit financeiro, do exercício anterior, do FUNDEB **(*)**	0	0	0
F. Cancelamento de Restos a Pagar vinculados à educação	0	0	0
G. Receita de aplicação financeira dos recursos do FUNDEB	21.249	21.249	21.249
H. DESPESAS CONSIDERADAS PARA FINS DE LIMITE CONSTITUCIONAL (B + C – D – E – F – G)	2.155.220	1.485.838	1.806.677
MÍNIMO DE 25% DAS RECEITAS RESULTANTES DE IMPOSTOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (H/A) * 100%	**28,29%**	**19,50%**	**23,72%**

Fonte: Balanço Geral do Estado – 2015, RREO referente ao 6º bimestre 2015 e cálculos da Auditoria.
(*) Conforme dispõe o Manual de Demonstrativos Fiscais (6ª edição) – aprovado através da Portaria nº 553, de 22 de setembro de 2014 da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o valor das despesas vinculadas ao superávit financeiro dos recursos do FUNDEB, do exercício anterior ao de referência, até o limite de 5%, deverá compor a base de cálculo para fins de cumprimento dos limites mínimos estabelecidos no art. 212 da Constituição Federal e, portanto, não será deduzido. O valor excedente aos 5% do superávit financeiro do FUNDEB, do exercício anterior, no entanto, não deverá compor a base de cálculo para fins de cumprimento dos limites mínimos constitucionalmente estabelecidos, devendo, portanto, ser deduzido.

Aliás, para robustecer o entendimento da não aplicação do mínimo constitucional na MDE, é conveniente acentuar que, ao longo do tempo, o Estado da Paraíba tem apresentado como bem ressaltou a douta Procuradora-Geral, ao inserir no seu parecer trecho extraído do Parecer Ministerial nº 00844/12, da lavra da Procuradora Dra. Isabella Barbosa Marinho Falcão, nos autos do Processo TC 01600/12, fls. 546, “uma verdadeira deficiência crônica quanto à garantia dos direitos sociais voltados à educação” e que (...) “não pode ser mais objeto de simples recomendações, reiteradamente desobedecidas pelos condutores da Coisa Pública”.

Dito isto, motivos não faltam ao Relator para reconhecer o descumprimento ao disposto no art. 212 da Constituição Federal e, por isso mesmo, entender que a emissão de parecer contrário à aprovação das contas é também medida que se impõe.

5. APLICAÇÃO COM RECURSOS DO FUNDEB NA REMUNERAÇÃO E VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO

Quanto ao tema FUNDEB, três aspectos merecem comentários e recomendações, vejamos:

a) Não apresentação do Parecer do Conselho do FUNDEB conforme art. 27, parágrafo único, da Lei nº 11.494/07 e art. 9º, inciso II, item p, da RN-TC nº 03/2010.

Apontou a Auditoria que em 06/06/2016 foi apresentado, totalmente fora do prazo legalmente instituído pelo § 1º do art. 27 da Lei nº 11.494/07[46], um documento de apenas uma lauda indicando que o Conselho se reuniu no dia 15 de abril de 2016 e que, após debates, os conselheiros se pronunciaram a favor da aprovação das contas de 2015 por entenderem que os índices apurados correspondem às exigências da lei quanto aos seus limites.

Em razão deste fato e, por se tratar de documento alheio ao processo (exercício 2015), a Auditoria o desconsiderou.

Neste ponto, entendo que houve descumprimento à legislação pertinente e, bem assim, à Resolução Normativa RN TC 03/2010 deste Tribunal, razão pela qual sou porque esta Corte expeça recomendação ao Governador do Estado para observar com rigor os ditames da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, sobretudo ao prazo estabelecido para entrega do parecer que é de até 30 (trinta) dias antes do vencimento do prazo para a apresentação da prestação de contas do Governo ao Tribunal e, bem como, à aludida Resolução Normativa.

b) Não priorização pelo Governo do Estado na aplicação dos recursos do FUNDEB no Ensino Médio, contrariando o art. 10 da Lei Federal nº 9.394/96[47].

---

[46] Art. 27. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios prestarão contas dos recursos dos Fundos conforme os procedimentos adotados pelos Tribunais de Contas competentes, observada a regulamentação aplicável.
Parágrafo único. As prestações de contas serão instruídas com parecer do conselho responsável, que deverá ser apresentado ao Poder Executivo respectivo em até 30 (trinta) dias antes do vencimento do prazo para a apresentação da prestação de contas prevista no caput deste artigo.

[47] Lei Federal nº 9.394/96:
(..)
Art. 10 – Os Estados incumbir-se-ão de:
(...)

Sobre as questões da qualidade e da priorização dos gastos com ensino médio, entendo que as observações produzidas pela Auditoria quanto às prioridades de destinações de recursos para os diferentes níveis de ensino deverão ser discutidas no bojo do Processo TC 07382/13, que trata da Auditoria Operacional Coordenada em Educação, realizada em decorrência de Acordo de Cooperação Técnica firmado com a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), o Instituto Rui Barbosa (IRB) o Tribunal de Contas da União (TCU) e 27 (vinte e sete) Tribunais de Contas Brasileiros. Naqueles autos já foram adotadas duas decisões (Resolução RPL TC 004/2015 e Acórdão APL TC 00428/2017), quando do 1º monitoramento.

c) Aplicação na Remuneração e Valorização do Magistério

Neste ponto discordo, "data vênia", do entendimento da Auditoria de que o Governo do Estado aplicou dos recursos do FUNDEB o montante de R$ 531.596 mil na Remuneração e Valorização do Magistério, o que representa 55,93%, contrariando ao disposto no art. 22 da Lei nº 9.394/96, que estabelece aplicação de pelo menos 60% dos recursos anuais totais dos Fundos para pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

Vale assinalar que, inicialmente, o Governo do Estado informou na PCA que as despesas com profissionais do magistério foram da ordem de R$ 761.930 mil, equivalente a 80,15% daquele fundo.

A Auditoria, em sua análise inicial, apurou um valor de R$ 531.596 mil correspondente a 55,93%. Em sede de defesa, o Governo encaminhou demonstrativo informando gastos com magistério no valor de R$ 586.028.721,99, perfazendo uma aplicação de 61,65%.

A unidade de instrução, em sua derradeira análise, detalhou as despesas excluídas e incluídas em sua apuração e ratificou o valor inicialmente encontrado de R$ 531.595.770,68.

Em relação às exclusões, cabe anotar que foram desconsiderados os empenhos que não apresentavam em seu histórico informação de que a despesa foi destinada a pagamento de Pessoal do Magistério (R$ 2.443.689,13), bem como, foram

---

VI – assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem, respeitando o disposto no art. 38 desta Lei.

afastadas as despesas com obrigação patronal com Pessoal do Magistério não efetivo (R$ 52.470.728,67).

Tabela 122 – Valores Excluídos

TOTAL EXCLUÍDO PELA AUDITORIA	
3.1.90.11	2.443.689,13
3.1.90.13	52.470.728,67
TOTAL	**54.914.417,80**

Neste particular, entendo que, concernente às despesas com obrigação patronais (3.1.9.0.13) desconsideras pela Auditoria, à vista do disposto no art. 22, § único, inciso III da Lei nº 11.494/ 07, inexiste razão para sua supressão, vejamos:

> Art. 22. Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.
>
> Parágrafo único. Para os fins do disposto no caput deste artigo, **considera-se**:
>
> (...)
>
> III - **efetivo exercício**: atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério previstas no inciso II deste parágrafo associada à sua regular vinculação contratual, **temporária** ou estatutária, com o ente governamental que o remunera, não sendo descaracterizado por eventuais afastamentos temporários previstos em lei, com ônus para o empregador, que não impliquem rompimento da relação jurídica existente. (grifo nosso)

Quanto aos empenhos desprovidos em seu histórico da informação de que se destinou a pagamento de Pessoal do Magistério (3.1.90.11), em pesquisa junto às prestações de contas pretéritas, foi dado constatar que a contabilização era realizada no mesmo padrão, não sendo, pois, razoável desconsiderá-las neste momento e, sendo assim, para guardar coerência com as decisões desta Corte, sou

porque estas despesas sejam mantidas no cômputo dos gastos do FUNDEB 60%, todavia, deve ser expedida recomendação ao Governo do Estado para, com vistas a evitar a exclusão de gastos e, bem assim, embaraço ao controle externo que, de agora em diante, oriente as Secretarias de Estado a apresentar os históricos dos empenhos de maneira mais completa e detalhada.

Na trilha deste raciocínio, entendo que sejam computadas as despesas no elemento 3.1.90.11 (R$ 2.443.689,13) e no elemento 3.1.90.13 (R$ 52.470.728,67) e, por isso mesmo, o valor total gasto na Remuneração e Valorização do Magistério passa de R$ 531.595.770,68 para R$ 586.510.188,48, correspondendo a uma aplicação de 61,70% dos recursos do FUNDEB.

Tabela 123 – Aplicação FUNDEB

Despesas relativas ao FUNDEB 60 - Cálculo do Governo do Estado	586.028.721,99
Diferença a maior (junho)	- 46.031,88
Diferença a menor (dezembro)	26.378,54
Excusões da Auditoria	- 54.914.417,80
Despesas de natureza 3.1.90.36 consideradas pela Auditoria e não computadas pelo gestor	501.129,83
TOTAL	**531.595.780,68**
Totalização das despesas constantes dos documentos TC nº 03484/17 e nº 03485/17	531.595.770,68
Diferença *	**10,00**

(*) Ao se arredondar para R$ mil, não haverá diferença

TOTAL EXCLUÍDO PELA AUDITORIA	
3.1.90.11	2.443.689,13
3.1.90.13	52.470.728,67
TOTAL	**54.914.417,80**

586.510.188,48 → 61,70%

Destarte, com a aplicação de 61,70% dos recursos do FUNDEB, o Governo demonstrou o atendimento ao disposto no art. 22 da Lei nº 9.394/96, que estabelece aplicação de pelo menos 60% dos recursos anuais totais dos Fundos para pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, em efetivo exercício na rede pública.

Por outro lado, sou porque se expeça recomendação no sentido de que, a partir do exercício de 2018, os recolhimentos dos encargos sociais, principalmente na área de educação, sejam apresentados de forma clara e transparente, de modo a não causar embaraços ao controle externo.

Ressalta-se que esta recomendação, embora direcionada aos recursos aplicados pelo FUNDEB, é com vistas a evitar dubiedades e obscuridades, também válida para todo o sistema de prestação de contas.

6. AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

A unidade de instrução produziu o cálculo das despesas com Saúde efetuando exclusões na ordem de R$ 53.494 mil, conforme tabela abaixo:

Tabela 124 – Exclusões Efetuadas pela Auditoria do TCE

Deduções não efetuadas pela CGE	Valor (em R$ mil)
a) Restos a pagar inscrito no exercício sem disponibilidade financeira	10.105
b) Demais despesas que não compatíveis com o conceito de ASPS	2.437
c) Despesa não comprovada com "CODIFICADOS"	37.304
d) Compensação de restos a pagar cancelados em 2014	3.648
TOTAL	**53.494**

Fonte: Anexo 12 (LC 141/2012, art. 35) - RREO do sexto bimestre de 2015. Função 10/SAGRES

Acompanho o entendimento da Auditoria tanto quanto os descontos efetuados quanto a glosa efetuada, de que o Governo do Estado atendeu às exigências constitucionais em relação às ações e serviços públicos de saúde com a aplicação de R$ 952.376 mil, o que corresponde a 12,56% da Receita Líquida de Impostos e Transferências Constitucionais.

Concernente ao volume de recursos movimentados, exclusivamente, através do Fundo Estadual de Saúde, na cifra de R$ 1.005.870 mil, correspondente a 87,52% da despesa total, entendo merecer recomendação porquanto, à luz do disposto no art. 2º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, transcrito a seguir, todo recurso deve transitar pelo fundo.

> Art. 2º, 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.

Respeitante ao Programa de Gestão Pactuada do Governo, instituído através da Lei nº 9.454, de 06/10/2011, tenho considerações e recomendações a fazer no tocante aos contratos celebrados por intermédio da Secretaria Estadual de Saúde com as Organizações Sociais, destinados a administração de 03 (três) Hospitais, 03 (três) UPAS e 01 (uma) Maternidade, totalizando 07 (sete) unidades, para as quais foram repassados recursos da ordem de R$ 237.598 mil, que, se comparado com o exercício anterior, representou crescimento de 15,14%, enquanto que, para as demais 31 (trinta e uma) unidades de saúde, administradas diretamente pelo Governo do Estado, foram repassados recursos no montante de R$ 114.649 mil, o que representa menos da metade do custo da gestão pactuada com as Organizações Sociais e, possivelmente, com o agravante de que naquelas despesas não foram computados os custos com pessoal e encargos, além de insumos repassados diretamente pela SES às unidades de saúde.

Vale ressaltar que no período 2011-2015, enquanto a despesa na função Saúde cresceu 30,80%, os gastos com terceirização aumentaram 262,99% e, ainda, de acordo com dados do Portal da Transparência do Governo do Estado, dos R$ 212 milhões gastos com Organizações Sociais (OS), R$ 91 milhões foram destinados a serviços de terceiros, trocando em miúdos: é a constatação da quarteirização dos serviços, ou seja, a terceirização de um serviço já terceirizado, através da transferência do serviço que já lhe fora transferido sem as devidas cautelas.

Pois bem.

A situação exposta conduz a conclusão de que a terceirização dos serviços de saúde permite ao Estado escapar do alcance da LRF quanto aos gastos com pessoal, do princípio constitucional do Concurso Público e da Lei de Licitações. Além disso, possibilita o pagamento de pessoal acima do limite constitucional e a acumulação de vínculos empregatícios em desacordo com a Carta Magna e, o que é pior, isto tudo acontece distante do controle social e, sobretudo, do controle externo exercido por este Tribunal, pois, enquanto ao poder público é estabelecido limites de gastos, nas Organizações Sociais (OS) não há baliza, e, desse modo, favorece a montagem de um sistema de contratação indireta, sem quaisquer restrições e limite.

Diante do exposto e, ponderando o fato de ainda não se ter pronunciamento definitivo desta Corte acerca da matéria (terceirização e quarteirização), entendo que este Tribunal, à vista do Princípio da Supremacia do Interesse Público, deve enfrentar o assunto com especial atenção e se pronunciar

definitivamente sobre a validade destas contratações à luz dos critérios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, quando das análises da prestação de contas da Secretaria de Estado da Saúde e dos demais processos correlatos em tramitação neste Tribunal.

7. PROGRAMA EMPREENDER

A situação deste programa é extremamente preocupante. A ausência de transparência aliada aos elásticos critérios de concessão de financiamentos, bem como, o precário controle do nível de inadimplência e verificação do atingimento dos objetivos pactuados revelam a necessidade que tem este Tribunal de acompanhar de forma mais próxima a execução do programa.

Com efeito, entende-se que os programas de apoio à atividade de empreendedorismo, além de se inserirem no cenário de políticas públicas de incentivo à produção, também constituem ações de resgate social, desde que atingidos os objetivos que foram traçados com o estabelecimento de metas e objetivos, de modo a permitir o acompanhamento e aferição de sua eficiência, efetividade e eficácia de forma clara e objetiva.

Não é o observado no programa em análise, muito ao contrário, como bem demonstrado pela Auditoria, ao longo do acompanhamento da gestão do exercício 2015, as informações, quando prestadas, eram incompletas e em descompasso com as orientações desta Corte, de modo a lançar obscuridades nos questionamentos da Auditoria.

O cenário apresentado não permite nenhuma avaliação no que concerne ao cumprimento dos objetivos precípuos do programa através de suas variadas linhas de crédito, não sendo, inclusive, possível, nem mesmo determinar a taxa de inadimplência do programa, informação das mais elementares em programas desta natureza.

Dito isto, sou porque as informações dos relatórios concernentes a este programa sejam trasladadas aos processos de prestação de contas dos exercícios 2015 e 2016, respectivamente, Processos TC 04276/16 e TC 05068/17, e ainda, diante do fato de que, até esta data, os aludidos processos não tiveram suas instruções iniciadas, sugere-se que sejam analisadas e julgadas conjuntamente. Do mesmo modo, sou porque se adote a mesma providência em relação ao Processo TC 02109/17 que trata do acompanhamento de gestão, sob minha relatoria.

8. PRECATÓRIOS

Neste particular, em consonância com a Auditoria e com apoio na Constituição Federal e Legislação infraconstitucional regedora da matéria, entendo irregular a redução do valor orçado para o pagamento de precatórios do montante fixado na LOA/2015 de R$ 143.869 mil, em favor da Justiça Comum da Paraíba – Encargos Judiciários, para R$ 112.565 mil, em virtude de prejudicar o cumprimento das condições impostas durante a vigência do regime especial de precatórios criado pela EC 62/2009[48], com o objetivo de quitar o estoque da dívida pelos Estados e Municípios, a respeito da qual, o STF, na intenção de se otimizar a quitação do estoque de precatórios dos Estados, Distrito Federal e Municípios que em 25/03/2015, estiverem em mora com o pagamento de seus precatórios, através da EC 94/2016[49] modulou os efeitos da EC 62/2009, dando sobrevida a esse regime por cinco exercícios financeiros, contados de 01/01/2016, ao invés de 15 (quinze) anos anteriormente previstos e, bem assim, a alteração da forma de pagamento de precatórios, uma vez que o Estado passou a desconsiderar o valor mínimo obrigatório para repasse até o término do regime especial, passando a utilizar, tão somente, o parâmetro de vinculação de 1,5% da Receita Corrente Líquida, fato que provocou a redução do aporte mensal e inviabilização da quitação da dívida.

A propósito, é conveniente assentar que o Tribunal de Justiça, em 30/03/2016, no Mandado de Segurança nº 0801228-27.2016.8.15.0000, com pedido de liminar impetrado pelo Estado, decidiu deferir o pedido de urgência para determinar a suspensão do sequestro da importância mensal de R$ 32.877.471,60 (trinta e dois milhões, oitocentos e setenta e sete mil, quatrocentos e setenta e um reais e sessenta centavos) determinada, com apoio no art. 97, § 10, I do ADCT[50], (incluído pela Emenda Constitucional nº 62/2009), pelo Desembargador Presidente do Tribunal de Justiça em 28/01/2016, estabelecendo ao impetrante a aplicação do percentual de 1,5% da receita corrente líquida até o julgamento final desta ação mandamental.

---

[48] O Estado através do Decreto nº 31.131, de 08 de março de 2010, havia optado pela quitação dos precatórios da administração direta e indireta na forma do inciso II do §1º do artigo 97 do ADCT, ou seja, parcelamento e pagamento em quinze anos do montante da dívida. Posteriormente, houve a edição do Decreto nº 35.701, datado de 30 de dezembro de 2014 e publicado no Diário Oficial do Estado de 31 de janeiro de 2015, alterando a opção realizada.

[49] EC 94/2016 – Art. 101: "Art. 101. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, estiverem em mora com o pagamento de seus precatórios quitarão até 31 de dezembro de 2020 seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período, depositando, mensalmente, em conta especial do Tribunal de Justiça local, sob única e exclusiva administração desse, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre as respectivas receitas correntes líquidas, apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, em percentual suficiente para a quitação de seus débitos e, ainda que variável, nunca inferior, em cada exercício, à média do comprometimento percentual da receita corrente líquida no período de 2012 a 2014, em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça local. (grifo nosso)

[50] Art. 97, § 10, I do ADCT. No caso de não liberação tempestiva dos recursos de que tratam o inciso II do § 1º e os §§ 2º e 6º deste artigo: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)
I - haverá o sequestro de quantia nas contas de Estados, Distrito Federal e Municípios devedores, por ordem do Presidente do Tribunal referido no § 4º, até o limite do valor não liberado; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

Mais adiante, o Estado da Paraíba apresentou, perante o Supremo Tribunal Federal, a reclamação de nº 27.619/PB contra ato do Presidente do Tribunal de Justiça nos autos do processo 279.755-1, que determinou o sequestro de numerário em razão de atraso no repasse de 03 (três) parcelas mensais de precatórios. Nestes autos, o Ministro Ricardo Lewandowski, através da decisão monocrática datada de 10/08/2017, deferiu o pedido de liminar apenas para determinar, em caráter precário, e em juízo de mera delibação, que os recursos sequestrados não fossem transferidos até o julgamento de mérito da reclamação.

No dia 13/09/2017, o Presidente do Tribunal de Justiça protocolou junto a Excelsa Corte, informações de estilo referente à aludida reclamação e, em 23/10/2017, o Ministro Ricardo Lewandowski revogou a liminar anteriormente deferida e negou seguimento à reclamação.

Assim, diante da revogação da liminar concedida e da negativa de prosseguimento à reclamação do Governo do Estado junto ao Supremo Tribunal Federal, sou porque esta Corte **determine** ao Governo do Estado a adoção de providências no sentido de proceder à atualização do montante proposto para pagamento anual de precatórios, com vistas ao cumprimento da determinação da Suprema Corte, cujas decisões suplantam, por óbvio, quaisquer direcionamentos da justiça estadual.

Por fim, afora os aspectos retrocitados, foi também dado verificar falhas com impacto na prestação de contas, a saber:

- ✓ Insuficiência na transparência, a exemplo da intempestiva publicação e envio dos anexos da LOA, disponibilização de “edições anteriores” do Diário Oficial do Estado, especificação das ações no QDD, ratificada pela defesa. (Rel., fls. 8792, item 1.3 e fl. 9619/9620);

- ✓ Divergências entre valores orçados e o planejamento consignados no Cronograma Mensal de Desembolso – CMD e os estabelecidos na LOA (Rel., item 1.3.1, fls. 8794/8795 e fl. 9060);

- ✓ Edição indiscriminada de medidas provisórias, sem observância dos requisitos constitucionais de relevância e urgência (Rel., fls.8800/8801 e fl. 9528/9529);

Tabela 125 – Medidas Provisórias

MEDIDA PROVISÓRIA	LEI	OBJETO
231	10.460/2015	Define o reajuste para o servidor público estadual do Poder Executivo
232	10.462/2015	Dispõe sobre a estrutura organizacional do Departamento de Estradas de Rodagem – PB
233	10.463/2015	Criação da autarquia PROCON-PB
234	10.461/2015	Atualização dos subsídios dos agentes públicos do Estado da Paraíba, quais sejam: Governador, Vice-Governador e Secretários de Estado
235	10.569/2015	Altera legislação relativa à estrutura organizacional do Estado da Paraíba, redefine o percentual de revisão geral anual para o servidor público estadual etc.
236	10557/2015	Trata da antecipação do reajuste do vencimento do grupo ocupacional magistério
239	10.612/2015	Institui o Fundo de Reserva dos depósitos judiciais e administrativos etc.
240	10.613/2015	Institui o "Programa de Intercâmbio Internacional – Gira Mundo"
241	10.614/2015	Altera normas relativas ao Estatuto dos Policiais Militares do Estado da Paraíba, condições de promoção de Oficiais e Praças, Guarda Militar da Reserva etc.

Fonte: Consulta realizada no endereço eletrônico do Poder Legislativo Estadual http://www.al.pb.gov.br/leis-estaduais.

- ✓ Diferença entre o valor da receita corrente realizada, apontado no Balanço Orçamentário do RREO do 6º bimestre (R$ 5.942 mil) e o registrado no Balanço Orçamentário do Balanço Geral do Estado - Proc. TC 04533/16 (Rel., fls. 8805/8806, item 2.3.1.1, fls. 8944/45, item 3.2 e fls. 9547/9548);

- ✓ Diferença entre o montante da dívida consolidada apontado no Demonstrativo do Resultado Nominal do RREO do 6º bimestre de 2015 (R$ 4.487.120mil) e o registrado nos anexos do Balanço Geral do Estado (R$ 4.591.457 mil) - Rel., fls.8840/41, subitem 2.3.1.5, fls. 8849, subitem 2.3.2.1.2, fls. 8957/8958, item 3.4.7.1 e fls. 9548/9549;

- ✓ Divergência entre as informações referentes à inscrição de Restos a Pagar constantes do Balanço Geral (Anexo 17 - Demonstração da Dívida Flutuante) e os registros do SIAF e do RGF, comprometendo a confiabilidade dos dados fornecidos pela Administração (Rel., fls. 8843/8845, item 2.3.1.7, fls. 8955/8956, item 4.6 e fls. 9552/9555);

- ✓ Cancelamento, no exercício, de Restos a Pagar processados, no valor de R$ 293 mil (Rel., fls. 8844, item 2.3.1.7, fls.; 8956, item 3.4.6 e fls. 9556/9557);

- ✓ Registro incorreto de valores no demonstrativo do RGF, mais especificamente na coluna da disponibilidade de caixa líquida, antes da inscrição em restos a pagar do exercício (Rel., fls. 8851, subitem 2.3.2.1.5 e fls. 9556/9557);

- ✓ Inscrição indevida em Restos a Pagar de despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde, extrapolando em R$ 9.350 mil a disponibilidade financeira vinculada a ASPS (Rel., fls. 8852, tabela 2.3.2.1.5b e fls. 9557/9559);

- ✓ Inscrição indevida em Restos a Pagar de despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, extrapolando em R$ 14.189 mil a disponibilidade financeira vinculada (Rel., fls.8852, tabela 2.3.2.1.5b e fls. 9559);

- ✓ Inscrição, sem a necessária disponibilidade financeira, de R$ 24.889 mil em Restos a Pagar de despesas realizadas com recursos não vinculados (Rel., fls. 8852, tabela 2.3.2.1.5b e fls. 9559/9560);

- ✓ Divergências entre os valores da despesa com “Pessoal Ativo” (não inclusão da Bolsa Desempenho) e “Pessoal Inativo e Pensionista” calculados pela Auditoria e aqueles constantes do Relatório de Gestão Fiscal. (Rel., fls. 8847/8848 e fls. 9562/9563);

- ✓ Ausência do Anexo 5 consolidado no RGF do 3º Quadrimestre encaminhado ao TCE/PB (Doc. TC. Nº04186/16) - Rel., fls. 8849, subitem 2.3.2.1.2 e fls. 9560/9561;

- ✓ Inconsistências entre as informações contidas no SIAF com as do RREO de despesa liquidada, comprometendo a confiabilidade dos dados fornecidos (Rel., fls. 8874, subitem 3.1.2 e fls. 9562/9563);

- ✓ Desrespeito aos princípios da legalidade, publicidade e transparência, em razão da diferença entre o valor autorizado na função comunicação

constante no QDD e o SIAF, já com as deduções das anulações e acréscimos das suplementações ocorridas no exercício (Rel., fls. 8880/8882, subitem 3.1.4.1 e fls. 9573/9574);

- ✓ Abertura de créditos adicionais suplementares sem decretos nos montantes de R$ 818 mil e R$ 67 mil, respectivamente, nas atividades de divulgação dos programas e ações do governo (atividade nº 2245) e manutenção de serviços administrativos (atividade 4216) - Rel., fls. 8882/8883, subitem 3.1.4.1 e fls. 9573/9575;

- ✓ Redução inconstitucional do valor orçado de R$ 143.869 mil para R$ 112.565 mil para o pagamento de precatórios, comprometendo o cumprimento das condições impostas pelo regime especial (Rel., fls. 8960, item 3.4.7.3 e fls. 9660/9604);

- ✓ Edição do Decreto Estadual nº 35.701, de 31 de janeiro de 2015, alterando a opção da forma de pagamento de precatórios, contrariando a disciplina constitucional acerca da matéria em desacordo com a alínea "a" do inciso I do § 2º do art. 97 do ADCT (Rel., fls. 8962/63, subitem 3.4.7.3.1 e fls. 9660/9604);

- ✓ Repasse a menor de R$ 69.871.093,13 nos precatórios em relação ao valor devido (R$ 143.868.986,88), contrariando o estabelecido pelo Tribunal de Justiça (Rel., fls. 8962/63, subitem 3.4.7.3.1 e fls. 9660/9604).

Por todo o exposto e, considerando o Relatório da Auditoria e o Parecer Ministerial, voto no sentido de que este Egrégio Tribunal:

1. Emita Parecer Favorável à aprovação das Contas de Governo submetidas pela Vice-Governadora, Sra. **Ana Ligia Costa Feliciano** (09 a 22/02/2015), pelo Presidente da Assembleia Legislativa, Sr. **Adriano Cezar Galdino**, (16 a 21/07/2015), pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Estado, Sr. **Marcos Cavalcanti de Albuquerque** (22 a 26/07/2015), período que exerceram a Governadoria do Estado no exercício 2015;

2. Emita Parecer Contrário à aprovação das Contas de Governo prestadas pelo Sr. **RICARDO VIEIRA COUTINHO**, Chefe do Executivo Estadual durante o exercício financeiro de 2015, em razão dos fatos e/ou irregularidades

subsistentes lesivas ao interesse público, apontadas no relatório da Auditoria e Parecer Ministerial, sobretudo em relação a:

2.1 Alteração da meta de resultado primário, inclusive com utilização de instrumento inadequado (decreto);

2.2 Transferência irregular de recursos financeiros entre fundos previdenciários e, bem assim, desrespeito ao sistema de segregação de massas e ao equilíbrio financeiro e atuarial do Regime de Previdência do Estado;

2.3 Injustificada persistência de grande quantidade de codificados no âmbito da saúde, recrutados em desrespeito à exigência constitucional do Concurso Público, em que pese os diversos alertas e determinações desta Corte (item 2.6 do Parecer PN TC 52/2004[51]);

2.4 Não atendimento ao limite constitucional tocante à MDE, em razão da aplicação de 23,72% (item 2.3[52] do Parecer PN TC 52/2004), que para o Relator o índice foi de 24%;

3. Declare o atendimento integral às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal pela Vice-Governadora, Sra. **Ana Ligia Costa Feliciano**, pelo Presidente da Assembleia Legislativa, Sr. **Adriano Cezar Galdino** e pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Estado, Sr. **Marcos Cavalcanti de Albuquerque**, no período em que exerceram a Governadoria do Estado, durante o exercício de 2015;

4. Declare o atendimento parcial às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal pelo Sr. Ricardo Vieira Coutinho, Governador do Estado da Paraíba, no exercício de 2015;

---

[51] Parecer PN TC 52/2004 – (...) 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:
(...)
2.6 Admissão irregular de servidores públicos, sem a prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos;

[52] Parecer PN TC 52/2004 – (...) 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 MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (art. 212, CF)...

5. Aplique multa ao Sr. Ricardo Vieira Coutinho, com fulcro no art. 56, II[53], da Lei Complementar nº 18/93 – LOTCE-PB, no valor de R$ 9.336,06 (nove mil, trezentos e trinta e seis reais e seis centavos), correspondentes a 198,38UFR[54], em razão de violação aos preceitos constitucionais, legais e normativos (Resoluções Normativas deste Pretório), além do desrespeito aos deveres de colaboração com o Tribunal de Contas (dever de transparência e de prestar contas de maneira adequada e total);

6. Assine o prazo de 60 (sessenta) dias ao Governador, Exmº. Sr. Ricardo Vieira Coutinho, a contar da datada publicação do Acórdão, para efetuar o recolhimento da multa aplicada ao Tesouro Estadual, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, a que alude o art. 269 da Constituição do Estado, cabendo ação a ser impetrada pela Procuradoria Geral do Estado (PGE) e, em caso do não recolhimento voluntário, deve-se dar a intervenção do Ministério Público comum, na hipótese de omissão da PGE, nos termos do § 4º do art. 71 da Constituição Estadual;

7. Recomende À DIAFI/DICOG que a questão das transferências de recursos do Fundo Previdenciário Capitalizado para o Fundo Previdenciário Financeiro, sobretudo, a verificação da efetiva devolução ao Fundo Capitalizado, seja examinada no Acompanhamento de Gestão das Contas do Governador do Estado do exercício de 2018, observado o disposto no § 2º, do art. 1º da Lei Estadual nº 10.604/2015[55], que alterou o art. 16-C da Lei 7.517/03, que criou a Autarquia Paraíba Previdência – PB e a organização do sistema de previdência dos servidores públicos do Estado da Paraíba;

8. Com arrimo na Súmula nº 347 do Supremo Tribunal Federal, em razão da incompatibilidade com o ordenamento constitucional, sobretudo quanto à desobediência ao equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social do Estado da Paraíba, se afaste a aplicabilidade da Lei Estadual nº 10.604/2015 que alterou o art. 16-C da Lei 7.517/03, que criou a Autarquia Paraíba Previdência – PB e a organização do sistema de previdência dos servidores públicos do Estado da Paraíba.

9. Com apoio na Súmula nº 347 do Supremo Tribunal Federal, negue aplicabilidade à Lei Estadual nº 6.676/98, em razão da incompatibilidade do art. 22,

---

[53] Art. 56. O Tribunal poderá também aplicar multa de até Cr$ 50.000.000,00 (cinqüenta milhões de cruzeiros) aos responsáveis por:
(..)
II - infração grave a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

[54] UFR/nov: R$ 47,06

[55] Lei 10604/2015 - Art. 1º § 2° Os recursos de um fundo utilizados pelo outro deverão ser devolvidos para o fundo originário, devidamente atualizados, **até o término do mandato do governador**. (grifo nosso)

XXIV da LDB com o ordenamento constitucional, em face da inclusão das despesas com o pessoal inativo e os pensionistas da educação no cálculo da MDE;

10. Recomende ao Exmo Sr. Governador do Estado, sob pena de cominações legais, a implementação de medidas corretivas e preventivas, a seguir detalhadas:

10.1 Determinar a inclusão nas prestações de contas anuais seguintes das despesas com Bolsa Desempenho no cálculo da despesa de pessoal, para fins do atendimento aos ditames da LRF;

10.2 Utilizar-se de Lei, ao invés de Decreto, para a concessão de Bolsas Desempenho pelo Estado;

10.3 Apresentar as informações de folha de pessoal no SAGRES em estrita observância às legislações pertinentes e às resoluções desta Corte, disciplinadoras da matéria;

10.4 Respeitar o valor orçado para o pagamento de precatórios e realizar os repasses necessários ao cumprimento das condições impostas pelo regime especial;

10.5. Estrita atenção à LRF com vistas a evitar informações divergentes entre os valores orçados autorizados na LOA e consignados no Cronograma Mensal de Desembolso – CMD;

10.6. Observar os ditames da Lei nº 4.320/64 de modo a evitar o cancelamento, no exercício, de Restos a Pagar processados e, bem assim, a abertura de créditos adicionais suplementares sem decretos;

10.7. Com arrimo nos princípios da eficiência, da legalidade e da supremacia do interesse público, que se abstenha de realizar contratação de “CODIFICADOS”, e ainda, adote soluções que atendam o interesse público quanto à transferência da despesa e a eficiente prestação de serviços públicos, eliminando a permanência de pessoal com vínculos ilegais e obscuros com o Estado;

11. Determine o translado das informações dos Relatórios da Auditoria concernentes ao Programa EMPREENDER para os processos de prestação de contas dos exercícios 2015, 2016 e de acompanhamento de Gestão, respectivamente, Processos TC 04276/16, TC 05068/17 e TC 02109/17.

12. Na trilha do entendimento adotado por este Tribunal, na prestação de contas do Governador do Estado – Proc. TC 0246/15 – referente ao exercício de 2014, renove o Alerta ao Governador e, bem assim, aos Secretários de Estado da Saúde e da Administração, no sentido de que as despesas que porventura vierem a ocorrer a título de "CODIFICADOS", desde a data da decisão adotada no Processo TC 4246/15, não serão computadas para fins de apuração do índice dos gastos em saúde e MDE, além da necessidade de se observar o disposto no Art. 30, inciso II da Constituição do Estado, com vistas a dar-lhe o total cumprimento;

13. Sugerir ao Governador do Estado e, bem assim, aos Presidentes da Assembleia Legislativa, do Tribunal de Contas e do Tribunal de Justiça, como também ao Procurador Geral do Ministério Público e a Chefe da Defensoria Pública, para, juntos, se articularem de modo a reduzir as despesas com pessoal adotando-se a regra legal, ou seja, as disposições contidas no art. 18 da LRF e a metodologia da Secretaria do Tesouro Nacional, Portaria STN 637/2012, conforme proposta já apresentada pelo Relator na TABELA DE ADEQUAÇÃO DOS GASTOS DE PESSOAL, de modo a propiciar a recondução do Governo do Estado ao atendimento do limite estabelecido no Art. 19, inciso II, da Lei Complementar nº 101/00; estabelecendo um prazo de 08 (oito) anos para que os Poderes e Órgãos ajustem suas despesas com pessoal conforme sugestão apresentada na Tabela 18 a seguir demonstrada:

Tabela 126 - Adequação dos Gastos de Pessoal ao Art. 18 da LRF e a Portaria 637/2012 da Secretaria do Tesouro Nacional

PODER / ÓRGÃO	LIMITE LEGAL (A)	RGF- STN (B)	(B - A)	(ANUAL)	EXERCÍCIOS PARA ADEQUAÇÃO							
					2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Assembléia Legislativa	1,90%	2,74%	0,84%	0,105%	2,64%	2,53%	2,43%	2,32%	2,22%	2,11%	2,01%	1,90%
Tribunal de Contas	1,10%	1,27%	0,17%	0,021%	1,25%	1,23%	1,21%	1,19%	1,16%	1,14%	1,12%	1,10%
Ministério Público	2,00%	2,21%	0,21%	0,026%	2,18%	2,16%	2,13%	2,11%	2,08%	2,05%	2,03%	2,00%
Poder Executivo	49,00%	50,94%	1,94%	0,243%	50,70%	50,46%	50,21%	49,97%	49,73%	49,49%	49,24%	49,00%

Fonte: Relatórios de Auditoria / Documento TC nº 27234/17, SIAF (Doc. TC nº 27234/17) e RGF - 3º Quadrimestre de 2016 dos Poderes e Órgãos do Estado.

14. Sugerir ao Presidente do Conselho Previdenciário a instalação de um Comitê de Gestão de Passivo Previdenciário do Estado, com vistas a partilhar responsabilidades dos Poderes e Órgãos e, bem assim, acompanhar o comportamento do endividamento a este título, de modo a prevenir e evitar as surpreendentes oscilações dos valores que foram realçados neste feito;

15. 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 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;

16. Extraiam-se e remetam-se cópia integral dos autos ao MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL para fins de apuração dos indícios de cometimento de atos de Improbidade Administrativa, em tese, pelo Sr. Ricardo Vieira Coutinho, nos termos dos Relatórios da Auditoria e Parecer Ministerial.

É o voto.

ANEXO I

1. PROCESSO TC 03993/15 - INSPEÇÃO ESPECIAL DE ACOMPANHAMENTO DE GESTÃO DO GOVERNADOR DO ESTADO		
DATA	**OCORRÊNCIAS**	**PAGINAS**
26/03/2015	Formalização de processo	3
27/03/2015	Relatório de complementação de instrução	6/11
23/04/2015	**Alerta** TCE GAB/ FRC 001/2015	137/141
19/08/2015	Relatório de complementação de instrução	1031/1033
23/11/2015	**Decisão Singular** DSPL TC 00075/2015	1105/1109
01/12/2015	**Alerta** TCE GAB/FRC 002/2015	200/204
09/12/2015	Relatório de complementação de instrução	1124/1125
17/12/2015	**1º Pedido de Suspeição:** Processo TC 16998/15 formalizado em 17/12/2015 (originado do doc. TC 66369/15 anexado ao doc. TC 66370/15 - entrada em 11/12/2015). Decisão: Acórdão AC1 TC 0032/2016 de 11/12/2015 – 1º pedido de suspeição do Relator submetido ao Pleno em 24/02/2016.	
25/02/2016	Relatório de complementação de instrução	1141/1150
04/05/2016	**2º Pedido de Suspeição:** Processo TC 7801/16 (origem doc. TC 24296/16 - anexada cópia do doc. ao processo TC 3993/16 - acompanhamento de gestão - 2015, em 04/05/2016). Decisão: Acórdão APL TC 303/2016 em 04/05/2016 – 2º pedido de suspeição do Relator submetido ao Pleno em 15/06/2016.	
01/03/2016	Alerta TCE GAB/FRC - 0001/2016	1151/1152
09/03/2016	Cota Ministerial	1163/1173
29/03/2016	**Decisão Singular** DSPL – 0007/2016	1215/1219
13/04/2016	Acórdão APL TC 00135/2016 – verificação de cumprimento de decisão Singular DSPL TC - 00075/2015	2264/2271
02/05/2016	Pedido de Prorrogação do Sr. Tárcio Handel Rodrigues da Silva Pessoa, Secretário de Estado da Educação	4290
04/05/2016	Recurso de Reconsideração do Sr. Carlos Tibério Limeira Santos Fernandes, Secretário Executivo do Empreendedorismo	4294/4301
04/05/2016	Requerimento do Sr. Gilberto Carneiro da Gama, Procurador Geral do Estado	4360/4363
18/05/2016	Relatório de Recurso de Reconsideração	4311/4327
29/06/2016	Requerimento da Sra. Amanda Araújo Rodrigues, Secretária Executiva do Empreendedorismo	7209/7211

1. <u>PROCESSO TC 03993/15 - INSPEÇÃO ESPECIAL DE ACOMPANHAMENTO DE GESTÃO DO GOVERNADOR DO ESTADO</u>		
13/07/2016	Relatório de cumprimento de decisão - Decisão Singular DSPL 007/2016	4534/4536
19/07/2016	**Decisão Singular** DSPL TC - 00033/2016	4548/4549
27/07/2016	Anexação do Processo TC 03993/15 - Inspeção Especial de acompanhamento de gestão ao processo principal - TC 04533/16.	
2. <u>OCORRÊNCIAS NO PROCESSO TC 04533/16 – PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GOVERNADOR DO ESTADO</u>		
14/10/2016	Relatório Inicial	8771/9071
14/11/2016	**<u>1ª Pedido de prorrogação de defesa:</u>** doc. TC 57190/16	9076
02/12/2016	**1º defesa - doc. TC 60123/16**	9080/9459
02/02/2017	Relatório de análise defesa	9522/9651
28/04/2017	Cota Ministerial - esclarecimentos	9659/9662
05/05/2017	Relatório complementar da auditoria	9665/9676
09/05/2017	2ª notificação - fatos novos	9687
26/05/2017	**<u>2º pedido de prorrogação de defesa:</u>** doc. TC 33355/17	9690
09/06/2017	**2º defesa - doc. TC 37513/17**	9694/9701
22/06/2017	Relatório de análise de defesa	9708/9721
29/06/2017	Parecer do Ministério Público de Contas	9724/9779
22/06/2017	**<u>1º Aditamento p/defesa</u>:** Petição Governador - DOC. nº 41047/17	9780/9785
05/07/2017	Relatório de complementação de instrução	9790/9795
16/08/2017	Parecer do Ministério Público de Contas	9799/9812
11/09/2017	Intimação para sessão	9813
03/10/2017	Despacho do relator – auditoria	9814
06/10/2017	Relatório de complementação de instrução	9815/9823
10/10/2017	Intimação ao governador - apresentação de defesa	9825/9826
30/10/2017	**3º defesa - doc. TC 73039/17**	**9827/9839**
31/10/2017	Despacho do relator para a auditoria	9844
07/11/2017	Relatório da auditoria	9845/9863
07/10/2017	Despacho do relator para PROGE	9864
10/10/2017	Parecer PROGE	9865/9869
16/11/2017	Intimação - sessão	9810

VOTO DO CONSELHEIRO ARNÓBIO ALVES VIANA

Senhor Presidente, Autoridades presentes, ilustre Procuradora Geral do Ministério Público, nobres Conselheiros, senhores advogados, Servidores deste Tribunal, senhoras e senhores,

Inicialmente quero cumprimentar o Conselheiro Fernando Rodrigues Catão pelo extraordinário trabalho e toda a equipe técnica, lotada no Departamento de Acompanhamento de Gestão Estadual, pela realização do excelente trabalho, cuja complexidade é cada vez maior.

A análise das contas anual do governo do nosso estado, como sempre é um momento especial. Por isso, sinto-me mais uma vez honrado em participar dessa sessão, porém, consciente da responsabilidade que nos foi imposta pala Constituição da República perante a sociedade paraibana, legítima destinatária dos serviços públicos.

Neste momento, temos o dever de avaliar, em todos os seus aspectos, a gestão do Excelentíssimo Senhor, Ricardo Vieira Coutinho (01/01/2015 a 08/02/2015, 23/02/2015 a 15/07/2015 e 27/07/2015 a 31/12/2015), Excelentíssima Senhora Vice Governadora, Ana Lígia Costa Feliciano (09/02/2015 a 22/02/2015), Excelentíssimo Senhor Deputado, Adriano Cézar Galdino (16/07/2015 a 21/07/2015) e Excelentíssimo Senhor Desembargador, Marcos Cavalcanti de Albuquerque (22/07/2015 a 26/07/2015)

Feitas tais considerações, passo a analisar as questões que considero mais relevantes.

A Lei Orçamentária Anual de 2015 – (LEI Nº 10.437/2014,) estimou em **R$ 10.527.259 (dez bilhões, quinhentos e vinte e sete milhões, duzentos e cinquenta e nove mil reais)** a receita orçamentária líquida estadual, compreendendo o orçamento fiscal e da seguridade social.

Já a efetivação da arrecadação atingiu o montante de **R$ 9.295.297 (nove bilhões, duzentos e noventa e cinco milhões e duzentos e noventa e sete mil reais)**, correspondente a 88,30% do estimado.

A arrecadação das receitas correntes alcançou o montante de **R$** 8.271.367 **(oito bilhões, duzentos e setenta e um milhões e trezentos e sessenta e sete mil reais)**, depois de realizadas as devidas deduções para formação do FUNDEB, transferências aos municípios e restituições, representando um acréscimo nominal de 2,99%, em relação ao ano anterior, cuja arrecadação foi de **R$ 8.031.130 (oito bilhões, trinta e um milhões e cento e trinta mil reais)**.

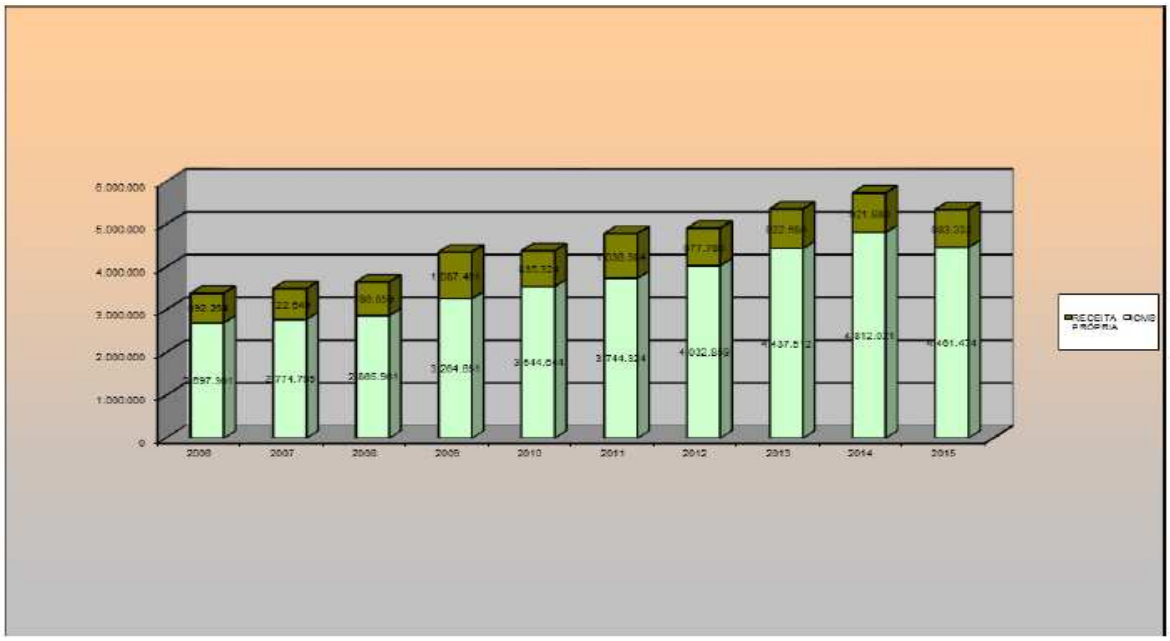
A receita de contribuição atingiu o valor de **R$ 288.787 (duzentos e oitenta e oito milhões, setecentos e oitenta e sete mil reais)**.

As transferências correntes apresentam níveis de realização abaixo dos valores orçados na Lei Orçamentária Anual, com frustração de arrecadação de 7,85%. Essas transferências, como sempre, continuam sendo a maior fonte de arrecadação da receita, representando 40,74% do total arrecadado no ano. Em valores reais brutos, as transferências correntes apresentaram um acréscimo de 2,67% em relação ao ano de 2014.

No que tange a Receita de Capital, verifica-se que houve frustração em sua realização, com destaque para as transferências de convênios, com um percentual de realização de apenas 22,14%, onde estão inseridos os recursos provenientes do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, dentre outros convênios com a União.

Ainda em relação às receitas, merece destaque para o ICMS que respondeu por 87,42% das receitas tributárias no exercício de 2015, porém, com uma redução de 7,28% em relação a 2014, conforme demonstrado na tabela 3.1.1.3.1.b do relatório técnico inicial 8869).

Figura 3.1.1.3.1.b - Participação do ICMS na receita própria – 2006/2015

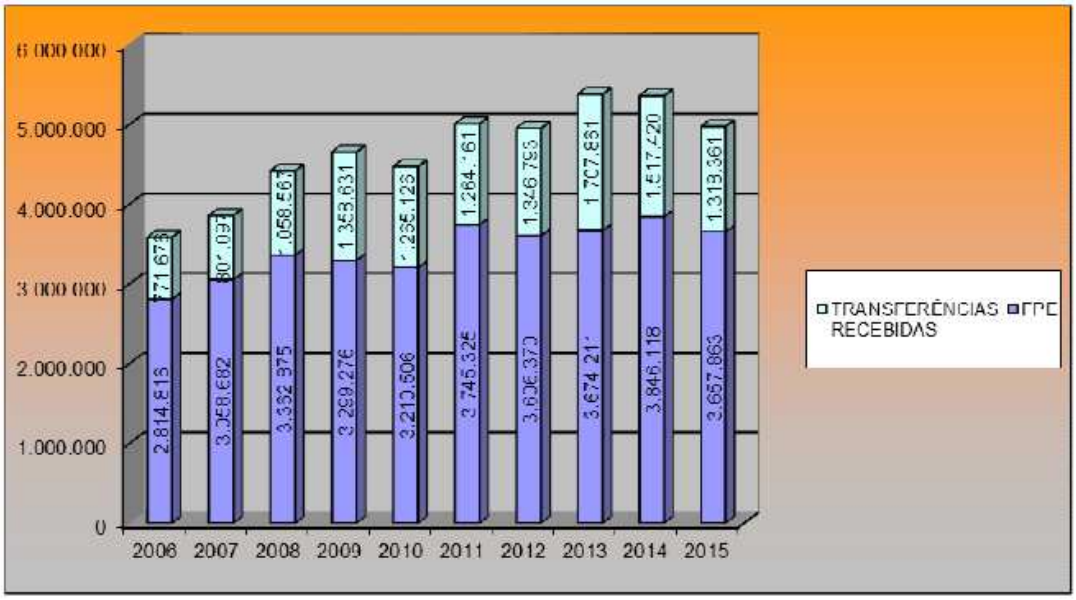


Fonte: Anexo 10 do Balanço Geral do Estado – 2006 até 2015.

Essa redução é um reflexo da recessão econômica enfrentada pelo país desde o ano de 2014, ressaltando que as consequências da queda na arrecadação não foram maiores em decorrência da inflação de 10,67% em 2015, considerada a maior desde 2002, que resultou num aumento da arrecadação do imposto em valores absolutos.

Também foi observada uma queda na receita proveniente das transferências e Fundo de Participação dos Estados – FPE, na ordem de 7,22% quando comparado com o exercício de 2015.

Figura 3.1.1.3.2.b - Participação do FPE na composição da receita transferida – 2006/2015



Fonte: Anexo 10 do Balanço Geral do Estado – 2006 até 2015.

Em suma, a receita total do Estado no exercício de 2015, quando comparada ao exercício de 2014, considerando os recursos da Administração Direta, apresentou uma variação negativa de 10,38%, apesar do crescimento de 27,07% entre 2006 a 2015, considerando as atualizações pelo IGP-DI-FGV.

Figura 3.1.1.4.a – Evolução da arrecadação – 2006/2015



Fonte: Anexo 10 do Balanço Geral do Estado – administração direta – 2006 até 2015.

No mais, comparando as receitas dos nove Estados que compõem a região Nordeste, observa-se que a Paraíba, em 2015, ocupou a 8ª colocação em arrecadação, com uma receita per capita de R$ 2,34 por habitante (dois mil trezentos e quarenta reais por habitante), sendo maior apenas em relação ao Estado do Maranhão, ou seja, caímos 2 posições quando comparado ao ano de 2014.

Tabela 3.1.1.2.1.a – Comparativo da Receita dos Estados do Nordeste – 2015

Em R$ mil

ESTADO	POPULAÇÃO ESTIMADA	RECEITA TOTAL ARRECADADA	RECEITA POR HABITANTE	TRANSFER. DA UNIÃO
SERGIPE	2.242.937	7.509.075	3,35	3.303.306
RIO GRANDE DO NORTE	3.442.175	10.510.263	3,05	3.786.004
PERNAMBUCO	9.345.173	28.203.579	3,02	7.310.537
BAHIA	15.203.934	39.435.478	2,59	10.046.070
PIAUÍ	3.204.028	7.961.332	2,48	3.436.009
ALAGOAS	3.340.932	8.034.534	2,40	3.764.175
CEARÁ	8.904.459	21.307.608	2,39	6.584.692
PARAÍBA	3.972.202	9.301.240	2,34	3.943.438
MARANHÃO	6.904.241	13.769.425	1,99	6.046.187

Fontes: Controladorias Geral dos Estados – CGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Diretoria de pesquisas – DPE, Coordenação de população e indicadores sociais – COPIS. NOTA: Estimativas da população residente com data de referência 01 jul. 2015. Informe Repasses do Governo Federal para o Governo do Estado – acumulado em 2015. Disponível em: < http://www.portaldatransparencia.gov.br>, acesso em: 13 de maio de 2015.

DESPESAS

A previsão inicial da despesa orçamentária foi de R$ 10.527.259 mil, tendo sido acrescido o valor de R$ 554.237 mil, resultando no total autorizado de R$ 11.081.496 mil, dos quais foram empenhados R$ 9.555.875 mil, correspondentes a 86,23%.

Ao analisar a distribuição das despesas por função, observa-se que foram empenhados apenas 41,76% para habitação e 25,20% para saneamento, em relação à dotação autorizada.

OBRAS

Ao analisar os gastos com obras e atividades de infraestrutura, observa-se que as funções transporte e gestão ambiental representaram um montante de R$ 357.600 (trezentos e cinquenta e sete milhões e seiscentos mil reais), correspondentes a 56,3% do investimento total executado com obras.

Quanto à participação das despesas registradas com obras, em relação ao investimento total executado, verifica-se que o Estado da Paraíba aplicou nas funções de segurança pública 0,14%, saúde 2,88%, educação 7,5% e saneamento 12,14%, numa demonstração de que as ações prioritárias para administração pública não receberam a merecida atenção.

É importante ressaltar que do montante autorizado para obras e atividades de infraestrutura na área de segurança pública, apenas 34,48% foram executados. Nas ações de saúde, esse percentual foi ainda menor (23,95%).

Por fim, merece registro os investimentos realizados pelo Estado em obras de infraestrutura viária, com um total de **R$ 192.557** (cento e noventa e dois milhões, quinhentos e cinquenta e sete mil reais), com destaque para pavimentação e restauração de rodovias.

SEGURANÇA PÚBLICA

Foram registradas as despesas empenhadas em segurança pública no valor de R$ 1.010.565, representando um acréscimo de 5,42% em relação ao exercício de 2014.

A Polícia Militar da Paraíba, responsável por 57,04% do orçamento total destinado à segurança pública, contou em 2015 com um efetivo de 9.096

policiais militares, representando pouco mais de 50% do efetivo previsto na Lei Complementar Estadual nº 87/2008 (17.935).

De acordo com as informações prestadas pelo Comando Geral, verifica-se que houve um acréscimo de 122 policiais na corporação, quando comparado ao exercício anterior. Porém, quando considerado os 04 (quatro) anos anteriores, observou-se uma diminuição de 539 policiais no efetivo da polícia, correspondendo a uma diminuição de 4,12% do quantitativo.

Os números são preocupantes, uma vez que mostram a cada ano uma diminuição na proporção de policiais em relação ao número de habitantes, motivada tanto pela não reposição do efetivo quanto pelo aumento populacional, enquanto os números da violência são crescentes.

DESPESA COM PESSOAL

No que tange às questões relacionadas à pessoal, especificamente quanto ao percentual previsto no art. 19, II da LRF, esta Corte já firmou entendimento de que a responsabilidade não pode ser atribuída exclusivamente ao Governador, pois, conforme já declarei em votos anteriores, não seria justo, tendo em vista a autonomia assegurada aos demais poderes e órgãos, cujos índices para despesas com pessoal também foram fixados pela LRF.

Assim, conforme declarei em votos pretéritos, filio-me ao Ministério Público de Contas quanto à necessidade de se adotar um programa global de governo, mediante ações conjuntas dos Poderes e Órgãos do Estado, voltado ao controle da despesa total com pessoal no sentido de cumprir os mandamentos da LRF, especialmente no que tange à revisão dos Pareceres Normativos: PN-TC 05/04, PN-TC 77/00, PN-TC 12/07 e PN-TC 05/09 exarados por este Tribunal de Contas.

Quanto à divergência decorrente da exclusão dos valores referentes ao pagamento de bolsa desempenho, mantenho meu entendimento, uma vez que a natureza remuneratória da parcela encontra-se evidenciada pela contraprestação dos serviços, ao contrário do que ocorre quando a parcela tem natureza indenizatória, cuja finalidade é ressarcir um dano ou compensar o servidor que arcou com determinada despesa para o desempenho de suas funções, a exemplo das diárias, transporte e alimentação. Não é o caso da Bolsa Desempenho.

Nesse caso, não há dúvidas de que a parcela deverá compor os gastos com pessoal, além dos aspectos relacionados à inconstitucionalidade

por afronta ao comando inserto no art. 37, X da CF/88, uma vez que, em razão da natureza remuneratória da parcela, somente por lei específica poderia ter sido fixada, ao contrário da expedição de decretos pelo Chefe do Poder Executivo.

Acontece que essa irregularidade vem sendo objeto de discussão desde o exercício de 2012, sem que nenhuma providência tenha sido tomada.

Para corroborar esse entendimento, trago a ementa da decisão prolatada pelo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba que determinou o pagamento da referida parcela aos policiais militares inativo, por considerar que a mesma é paga indistintamente aos servidores em exercício.

> MANDADO DE SEGURANÇA. POLICIAL MILITAR INATIVO. GRATIFICAÇÃO BOLSA DESEMPENHO PROFISSIONAL. VERBA DESTINADA AOS MILITARES EM EFETIVO EXERCÍCIO NA CORPORAÇÃO. ALEGAÇÃO DE DECADÊNCIA. MATÉRIA DE TRATO SUCESSIVO. INOCORRÊNCIA. REJEIÇÃO DA PREJUDICIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. POLICIAL MILITAR INATIVO. GRATIFICAÇÃO BOLSA DESEMPENHO PROFISSIONAL. VERBA DESTINADA AOS MILITARES EM EFETIVO EXERCÍCIO NA CORPORAÇÃO. ILEGTIMIDADE ATIVA. ENTIDADE DE CLASSE. AUTORIZAÇÃO ESTATUTARIA. REJEIÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. POLICIAL MILITAR INATIVO. GRATIFICAÇÃO BOLSA DESEMPENHO PROFISSIONAL. LEI ESTADUAL Nº 9.383/11 E DECRETO Nº 32.719/2012. EXTENSÃO AOS POLICIAIS MILITARES APOSENTADOS E PENSIONISTAS. VERBA PAGA INDISTINTAMENTE AOS SERVIDORES EM EXERCÍCIO. AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS OBJETIVOS. NATUREZA PROPTER LABOREM AFASTADA. BENESSE GENÉRICA. EXTENSÃO AOS SERVIDORES INATIVOS E PENSIONISTAS QUE PREENCHAM OS REQUISITOS LEGAIS. POSSIBILIDADE. CONCESSÃO PARCIAL DA ORDEM. (TJPB - ACÓRDÃO/DECISÃO do Processo Nº 20115342520148150000, 1ª Seção Especializada Cível, Relator DES LEANDRO DOS SANTOS , j. em 07-04-2015)

Também consta que o Governador e os Secretários de Administração e da Saúde celebraram, em 2013, um Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC) com o Ministério Público, comprometendo-

se a exonerar pelo menos 50% dos servidores contratados sem concurso público, o que não ocorreu, uma vez que o número de “CODIFICADOS” no exercício de 2015 aumentou consideravelmente.

AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

Quanto aos gastos com saúde, há uma divergência entre os valores apresentados. Para o Gestor, o percentual aplicado em ações e serviços públicos de saúde foi de 13,35%, enquanto o Órgão de Instrução registrou um percentual de 12,56%, dentro, portanto, do limite previsto pela Constituição da República.

EDUCAÇÃO - APLICAÇÃO EFETIVA EM MDE

De acordo com a Auditoria, os gastos com a manutenção e desenvolvimento da educação alcançaram o percentual de **19,50%** das receitas de impostos mais transferências, não atingindo o mínimo de 25% previsto na Constituição da República, enquanto que, de acordo com os números apresentados pelo Gestor, o percentual foi de 28,29%.

As razões para essa divergência estão nas exclusões feitas pelo citado órgão técnico, de algumas despesas realizadas no exercício de 2.015, conforme a seguir discriminadas:

DESCRIÇÃO DAS EXCLUSÕES	**VALOR R$**
UEPB(Ensino Superior)	289.288
INATIVOS E PENSIONISTAS	243.766
ALIMENTAÇÃO	2.528
BOLSA ATLETA	1.361
AQUISIÇÃO DE LIVROS/DESATUALIZADO	1.739
TOTAL DAS DESPESAS EXCLUÍDAS	**540.007**

No entendimento da Auditoria, as despesas com a UEPB(R$ 289.288 mil, não poderiam ser computadas, nos termos do art. 212 da CF/88, pelo fato de estarem vinculadas ao ensino superior. O Ministério Público segue essa linha de raciocínio.

Sobre esse tema, esta Corte ao enfrentá-lo quando da análise de contas pretéritas, firmou entendimento pela inclusão.

Data venia, não encontro justificativa para exclusão das despesas realizadas com ensino superior, do montante aplicado em MDE.

O legislador constituinte elegeu o ensino fundamental e médio como prioridade para atuação dos Estados e Distrito Federal (art. 211, §3º). Trata-se de uma norma que visa orientar o administrador em relação ao caminho que deve ser seguido para manutenção e desenvolvimento do ensino, sem, no entanto, estabelecer qualquer exclusão quanto ao ensino superior.

Os números mostram que foram aplicados mais de 80% dos recursos com o ensino básico, fundamental e médio, comprovando que houve prioridade, conforme sugere o texto constitucional. Se os objetivos voltados à melhoria do ensino básico foram ou não atendidos, essa é uma análise de cunho político (política pública), que não cabe a esta Corte de Contas, pelo menos para fins de emissão de parecer das contas.

Quanto ao argumento de que somente depois de aplicado os 25% no ensino fundamental e médio, poderia o Estado aplicar recursos no ensino superior, também não merece guarida, tendo em vista que o art. 212 da CF/88, ao fixar esse percentual mínimo, não fez qualquer referência nesse sentido.

Também discordo da auditoria, no tocante a exclusão das despesas com aquisição de livros desatualizados, diante do Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa – assinado em 29 de setembro de 2.008, que passaria a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2.009(R$ 1.739 mil), uma vez que, segundo o site do Governo Federal, as regras de tal acordo ortográfico só passaram a ser obrigatórias em 1º de janeiro de 2.016.

Ainda entendo que deve ser computado na aplicação em MDE, as despesas com Restos a Pagar processados e não processados(R$ 115.186 mil), vinculados à função educação devidamente amparados por disponibilidade financeira existente em 31/12/2.015, com base no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, 6ª edição, aprovado pela Portaria nº 553, de 22 de setembro de 2.014, aplicável a partir do exercício financeiro de 2.015, bem como, 30% das despesas custeadas com complementação da União(R$ 31.934 mil), fato já aceita quando da apreciação das contas de 2.014.

Assim sendo, ao considerar os gastos com a unidade orçamentária UEPB(R$ 289.288), os com aquisição de livros(R$ 1.739 mil), os com Restos a Pagar (R$ 115.186 mil), e 30% dos gastos custeados com Complementação da UNIÃO(R$ 31.934 mil), as Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino atinge o montante de **R$ 1.923.985** (um bilhão, novecentos e vinte e três milhões, novecentos e oitenta e cinco mil reais).

Também tenho firmado entendimento quanto à necessidade de exclusão, da base de cálculo do MDE, do montante pago em precatórios, cujo valor, no exercício em análise, correspondeu a **R$ 90.524** (Noventa milhões, quinhentos e vinte e quatro mil reais).

Logo, considerando esses ajustes, chega-se a ao índice de 25,56% de gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino, em relação aos recursos de impostos mais transferências, tal como consta no quadro abaixo:

DISCRIMINAÇÃO	GOVERNO	AUDITORIA	GABINETE
RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS	**7.618.139**	**7.618.070**	**7.618.070**
(-) Precatórios	-	-	(90.524)
A. TOTAL DA RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS	**7.618.139**	**7.618.070**	**7.527.546**
Mínimo a ser aplicado (25% de A)	1.904.535	1.904.518	1.881.887
B. Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	1.659.639	990.257	1.396.470
C. Resultado líquido das transferências do FUNDEB (perda do FUNDEB)	623.278	623.278	623.278
D. Despesas custeadas com complementação da União ao FUNDEB	(106.448)	(106.448)	(74.314)
E. Despesas custeadas com o superávit financeiro, do exercício anterior, do FUNDEB*	0	0	0
F. Cancelamento de Restos a Pagar vinculados à educação	0	0	0
G. Receita de aplicação financeira dos recursos do FUNDEB	(21.249)	(21.249)	(21.249)
H. DESPESAS CONSIDERADAS PARA FINS DE LIMITE CONSTITUCIONAL (B + C – D – E – F – G)	2.155.220	1.485.838	1.923.985
MÍNIMO DE 25% DAS RECEITAS RESULTANTES DE IMPOSTOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (H/A) *100	**28,29%**	**19,50%**	**25,56%**

Esses cálculos que acabei de apresentar são cálculos rotineiros, usuais. Há outro caminho para perquirir os gastos com MDE, aliás, com inequívoco respaldo jurídico: é o delineado pela Lei nº 11.494/07, que disciplina o FUNDEB. Vejamos o que preceitua o art. 1º:

> Art. 1º É instituído, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da

> Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil, nos termos do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT.
> Parágrafo único. A instituição dos Fundos previstos no caput deste artigo e a aplicação de seus recursos não isentam os Estados, o Distrito Federal e os Municípios da obrigatoriedade da aplicação na manutenção e no desenvolvimento do ensino, na forma prevista no art. 212 da Constituição Federal e no inciso VI do caput e parágrafo único do art. 10 e no inciso I do caput do art. 11 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, de:
> I - pelo menos 5% (cinco por cento) do montante dos impostos e transferências que compõem a cesta de recursos do Fundeb, a que se referem os incisos I a IX do caput e o § 1º do art. 3º desta Lei, de modo que os recursos previstos no art. 3º desta Lei somados aos referidos neste inciso garantam a aplicação do mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) desses impostos e transferências em favor da manutenção e desenvolvimento do ensino;
> II - pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) dos demais impostos e transferências.

Há de se perguntar: Por que os incisos não isentam de 5% dos impostos e transferências que compõem o FUNDEB? Porque essa importância tem que ser aplicada para somada aos 20% que foram transferidos diretamente a esse fundo, bem como aos 25% dos demais impostos que não compõem a cesta (no caso, imposto de renda), possa o ente chegar à aplicação dos 25% do MDE.Pois bem, vamos aplicar os dados:

GASTOS RECURSOS PRÓPRIOS NA FUNÇÃO EDUCAÇÃO
DESPESA EXCLUSIVE APOSENTADOS/PENSIONISTAS

	EMPENHADO	PEGO	RESTOS A PAGAR
FONTE 100	4.752.574,34	2.523.591,72	2.228.982,62
FONTE 101	-	-	-
FONTE 112	492.786.411,21	359.314.869,68	133.471.541,53
TOTAL	497.538.985,55	361.838.461,40	135.700.524,15

IMPOSTOS E TRANSF – RELATÓRIO AUDITORIA (pág. 8978/8979 – PCA – 2015)

RECEITAS	**VALOR**	**% A APLICAR**	**VALOR MÍNIMO**
ICMS	3.424.782	5,00%	171.239
IPVA	116.507	5,00%	5.825
IRPF	387.315	25,00%	96.829

FPE	3.657.863	5,00%	182.893
ICMS LEI KANDIR	4.205	5,00%	210
IPI EXPORT	3.778	5,00%	189
IOF	-		-

Aplicação mínima em MDE para cumprir o art. 212 CF/88 457.186

Aplicações realizadas (despesa empenhada) – Exclusões 491.911

RESULTADO - CUMPRIU O ART. 212 DA CF/88

EXCLUSÕES ADMITIDAS (mesmo discordando em parte)

Bolsa atleta	1.361
Alimentação	2.528
Livros	1.739
Total	5.628

Logo, com base nessas informações, e, considerando que o Estado da Paraíba transferiu ao FUNDEB a quantia de R$ 1.441.427 que, somada às despesas com recursos próprios no valor de R$ 491.911, chega-se ao montante de R$ 1.933.338, atingindo, portanto, o percentual de 25,46% sobre a receita base, de forma que, por qualquer um dos caminhos eu chego aos 25% e não aos 19,50% como citado pela Auditoria.

REMUNERAÇÃO MAGISTÉRIO

Por fim, em relação à remuneração dos profissionais do magistério, o Órgão de Instrução registrou um montante pago de **R$ 531.596** (quinhentos e trinta e um milhões, quinhentos e noventa e seis mil reais), correspondente ao percentual de 55,92% dos recursos do FUNDEB, não atingindo o mínimo de 60%.

De acordo com o Gestor esse percentual foi de 61,65%, cuja divergência foi motivada pela exclusão indevida dos valores pagos a título de contribuição previdenciária patronal ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, fonte de recurso 103(Fundo de Manutenção e desenvolvimento da Educação), no montante de **R$ 52.471** (cinquenta e dois milhões, quatrocentos e setenta e um mil reais), contabilizados na função 12 – Educação.

Observa-se ainda que, a auditoria também deixou de computar o valor de R$ 2.444 mil pagos a título de Vencimento e Vantagem Fixa – Pessoal Civil, fonte de recurso 103(Fundo de Manutenção e Desenvolvimento

da Educação, também excluído por não constar no histórico do empenho referência a magistério(60%).

Com razão o Gestor, uma vez que o SAGRES demonstra que esses valores foram contabilizados para pagamento da contribuição previdenciária patronal e vencimentos, referentes ao ensino fundamental e médio, não havendo razão para exclusão dessas parcelas do cálculo.

Sendo assim, computando-se ditos valores excluídos, chega-se ao total de **R$ 586.511** (quinhentos e oitenta e seis milhões e quinhentos e onze mil reais), com percentual de 61,70%, portanto, atingindo o limite mínimo de 60% aplicado em Remuneração dos Profissionais do Magistério.

Reporto-me a dois aspectos, finalmente. Ao **aspecto Empreender** que teve destaque no relatório.

Pelas notícias que saíram, pelos comentários, eu considerava o empreender um fracasso em relação a sua própria prestação de contas. Cheguei a votar com o Nobre Conselheiro Catão que suspendeu o programa, mas, verifiquei posteriormente que a história não era bem assim.

Em verdade, o Empreender teve suas contas de 2001 (Processo TC nº 02985/12), apreciadas pelo Tribunal "regular com ressalvas".

A prestação de contas de 2012, Processo TC nº 04742/13, "regular com ressalvas". 2013 foi anexado ao Processo TC nº 04215/14, da Secretaria de Turismo e Desenvolvimento Econômico, atualmente no Gabinete do Relator, com parecer do Ministério Público de Contas. 2014, Processo TC nº 04409/15, anexado ao Processo TC nº 04091/15 – Secretaria de Turismo e Desenvolvimento Econômico, atualmente no DEA para análise de defesa. 2015, Processo TC nº 04826/16, anexado ao Processo TC nº 04276/16 – Secretaria de Turismo e Desenvolvimento Econômico, atualmente no DEA em fase de instrução.

Portanto, Sr. Presidente, o nosso Tribunal tem os dados das prestações de contas referentes ao Programa Empreender. Falta-nos agilizar a tramitação desses processos e fazer as correções que o próprio relator diz que devem ser feitas.

As imperfeições verificadas no mencionado programa, nem de longe, têm o condão de contaminar as presentes contas governamentais.

Há, também, aquela questão da previdência capitalizada que o Estado aportou recursos para previdência não capitalizada. Fê-lo por meio de

uma lei não declarada inconstitucional e depois conseguiu uma cautelar de Ministro do Supremo para que tivesse sua Certidão de Regularidade Previdenciária. Fato análogo aconteceu com o Distrito Federal e a Ministra Rosa Weber também determinou, ante negativa do órgão responsável, que se concedesse Certidão de Regularidade Previdenciária. Ora, se o fato não teve o condão de impedir a emissão de uma Certidão de Regularidade Previdenciária, tê-lo-ia para contaminar uma prestação de contas governamental? De forma alguma. Seria uma punição inteiramente desproporcional à impropriedade verificada. Ademais, o Governo parcelou a importância indevidamente utilizada, e está cumprindo o respectivo pagamento.

São essas Sr. Presidente, as considerações que entendo pertinentes, e, CONSIDERANDO cumpridos os percentuais constitucionalmente exigidos, concernentes a MDE, Saúde e Remuneração do Magistério, com as devidas *venias*, VOTO no sentido que o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba decida pelo (a):

1 EMISSÃO DE PARECER FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS DE GOVERNO prestadas pelo Sr. RICARDO VIEIRA COUTINHO, Chefe do Executivo Estadual, exercício financeiro de 2015 e

2 EMISSÃO DE PARECER FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS DE GOVERNO prestadas pela Excelentíssima Senhora Vice Governadora, Ana Lígia Costa Feliciano (09/02/2015 a 22/02/2015), Excelentíssimo Senhor Deputado, Adriano Cézar Galdino (16/07/2015 a 21/07/2015) e Excelentíssimo Senhor Desembargador, Marcos Cavalcanti de Albuquerque (22/07/2015 a 26/07/2015).

No mais, acompanho o Relator nas recomendações e representações sugeridas.

É o voto.

Assinado 22 de Dezembro de 2017 às 08:45

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
PRESIDENTE

Assinado 21 de Dezembro de 2017 às 14:17

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
RELATOR

Assinado 21 de Dezembro de 2017 às 11:16

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

Cons. Arnóbio Alves Viana
FORMALIZADOR

Assinado 21 de Dezembro de 2017 às 13:44

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

Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
CONSELHEIRO

Assinado 21 de Dezembro de 2017 às 19:01

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

Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
CONSELHEIRO

Assinado 22 de Dezembro de 2017 às 10:28

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

Cons. Marcos Antonio da Costa
CONSELHEIRO

Assinado 21 de Dezembro de 2017 às 15:08

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

Sheyla Barreto Braga de Queiroz
PROCURADOR(A) GERAL EM EXERCÍCIO