

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS****PROCESSO TC N.º 04246/15**

Natureza: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL

Gestores: RICARDO VIEIRA COUTINHO, RÔMULO JOSÉ DE GOUVEIA, ROMERO MARCELO FONSECA DE OLIVEIRA E MARIA DE FÁTIMA BEZERRA CAVALCANTI

Exercício: 2014

PARECER MINISTERIAL 02237/15

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL, FINANCEIRO E ADMINISTRATIVO. CONTAS DE GOVERNO. CHEFE DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DA PARAÍBA. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2014. GESTORES DISTINTOS. APURAÇÃO ANALÍTICA DE IRREGULARIDADES PELA AUDITORIA DESTA CORTE DE CONTROLE. CONTRADITÓRIO. OBEDIÊNCIA. PERSISTÊNCIA DE GRAVES FALHAS, SOBRETUDO EM ÁREAS SENSÍVEIS, TAIS COMO EDUCAÇÃO E SAÚDE. REINCIDÊNCIA DE FATOS DETECTADOS EM ANTERIORES PRESTAÇÕES DE CONTAS. DESCUMPRIMENTO DE RECOMENDAÇÕES EMANADAS POR ESTE TRIBUNAL. PARECER CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS DO SR. RICARDO VIEIRA COUTINHO. DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. EMISSÃO DE PARECER FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS DO SR. RÔMULO JOSÉ DE GOUVEIA (VICE-GOVERNADOR NO EXERCÍCIO DA GOVERNADORIA), DO SR. ROMERO MARCELO FONSECA DE OLIVEIRA E DA SR.^a MARIA DE FÁTIMA BEZERRA CAVALCANTI (PRESIDENTES DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA PARAÍBA NO EXERCÍCIO DA CHEFIA DO PODER EXECUTIVO). DECLARAÇÃO DE OBSERVÂNCIA TOTAL AOS PRECEITOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL SOMENTE QUANTO AOS GESTORES SUBSTITUTOS.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04246/15

1 - DO RELATÓRIO

Versam os presentes autos eletrônicos sobre a Prestação de Contas do Sr. **Ricardo Vieira Coutinho**, Governador do Estado da Paraíba, correspondente ao exercício financeiro de 2014 (Períodos: 01.01.2014 a 26.02.2014; 06.03.2014 a 23.03.2014; 27.03.2014 a 28.07.2014 e 04.08.2014 a 31.12.2014), do Vice-Governador, Sr. **Rômulo José Gouveia**, o qual exerceu a Chefia do Executivo Estadual no exercício em análise (Períodos: 27.02.2014 a 05.03.2014), do Sr. **Romero Marcelo Fonseca de Oliveira**, Desembargador do Tribunal de Justiça da Paraíba que, na condição de Presidente da Corte, ocupou o cargo de Governador do Estado (Período: 29.07.2014 a 03.08.2014) e, por fim, da Sr.^a **Maria de Fátima Bezerra Cavalcanti**, Desembargadora do Tribunal de Justiça da Paraíba que, igualmente, exerceu a Governadoria do Estado (Período: 24.03.2014 a 26.03.2014).

Documentação pertinente à espécie encartada às fls. 02/137.

O Departamento de Auditoria da Gestão Estadual desta Corte (DEAGE), analisando os elementos de informação que integram os autos em apreço, produziu o relatório técnico preliminar de fls. 140/457, indicando a ocorrência dos fatos a seguir expostos, **exclusivamente relativos à gestão do Sr. Ricardo Vieira Coutinho**:¹

1. RECOMENDAÇÕES:

1.1 Considerando a importância do acompanhamento dos valores a serem aportados no fundo previdenciário capitalizado, ratificamos o disposto no Relatório de Auditoria (fls. 679/684) referente ao processo n.º 17.785/12 (Inspeção Especial de Contas no Governo do Estado – exercício 2013), no sentido de que seja criada uma rotina para evidenciação dos valores que devem ser repassados ao fundo previdenciário capitalizado, discriminando Poder, Órgão, Entidade, nome do servidor, proventos, base de cálculo previdenciária, descontos efetuados, cota patronal e cota servidor, para fins de acompanhamento por esta Corte de Contas;

1.2 Os demonstrativos referentes à projeção atuarial do regime próprio de previdência não foram elaborados em conformidade com o que dispõe o Manual de Demonstrativos Fiscais aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios (5ª edição), aprovado pela Portaria n.º 637, de 18 de outubro de 2012, da Secretaria do Tesouro Nacional;

¹ No tocante aos demais responsáveis, o Órgão Técnico deste Tribunal averbou a inexistência de irregularidades, conforme fls. 314/315 dos autos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04246/15

1.3 *A receita arrecadada foi contabilizada em valor líquido de renúncias fiscais, quando o correto seria seguir as orientações do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP);*

1.4 *Receita do Fundo de Combate à Pobreza lançada pela Secretaria de Estado das Finanças, acarretando inconsistência nas informações contábeis referentes à receita orçamentária do mencionado Fundo;*

1.5 *Considerando a Resolução Normativa TC 05/2013, que dispõe sobre a divulgação de dados relativos à execução contratual de serviços de publicidade sujeitos ao controle deste Tribunal de Contas, sugere-se que, quando da análise da Prestação de Contas Anual da Secretaria de Estado da Comunicação Institucional, exercício 2014, as informações contidas no sistema SAGRES sejam comparadas com as disponibilizadas no portal da transparência do Governo do Estado;*

1.6 *Tendo em vista a natureza remuneratória das parcelas pagas a título de bolsa de desempenho profissional – Decreto n.º 32.160/11 (concede bolsa desempenho aos profissionais do Grupo Magistério); Decreto n.º 32.719/12 (concede a referida bolsa também aos servidores militares em atividade); Decreto n.º 33.674/13 (concessão do benefício aos servidores fiscais tributários) - a elaboração do cálculo da despesa total com pessoal feito pela Controladoria Geral do Estado deve observar o disposto no art. 22, da Lei de Responsabilidade Fiscal, deve considerar os referidos valores como efetiva despesa com pessoal, garantindo a exatidão e transparência da informação constante do relatório de gestão fiscal;*

1.7 *A Auditoria entende que o Governo do Estado da Paraíba deve iniciar o processo de retomada dos lotes do Pólo Turístico do Cabo Branco, a fim de resguardar o patrimônio público, que atualmente está nas mãos de especuladores e de invasores;*

1.8 *O procedimento de certificação e regularidade emitido pelo Governo do Estado em 01 de julho de 2013 foi precipitado e deve ser anulado, tendo em vista a observação das várias pendências existentes com relação aos lotes negociados, envolvendo falta de pagamento dos lotes, registro de áreas em dimensão maior do que a realmente adquirida, entrega de comprovantes de emissão de ações preferenciais fora do prazo e em valores irrisórios, entre outros.*

1.9 *A fim de que haja a preservação dos valores do Estado, é indispensável uma urgente avaliação de cada lote negociado (situação referente ao Pólo Turístico Cabo Branco);*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04246/15

1.10 O Governo deve priorizar as ações referentes ao Pólo Turístico Cabo Branco, tendo em vista o alto valor econômico que a área representa;

1.11 Remessa de cópias dos autos ao Procurador-Geral de Justiça do Estado, para os fins do disposto no art. 105, inciso I, alínea "a", da Constituição Estadual.

2. IRREGULARIDADES:

2.1 Ausência de justificativas e medidas de compensação específicas para o aumento da renúncia de receita na LDO 2014;

2.2 Divergências entre a Prestação de Contas Anual e as informações prestadas pela CGE e a SEPLAG, no que tange ao montante de créditos suplementares abertos no exercício de 2014;

2.3 Previsão orçamentária de percentual de aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino correspondendo a 21,92% da receita de impostos e transferências, não condizente com o mínimo exigido com base no art. 212 da Constituição Federal;

2.4 Utilização de medida provisória sem atendimento aos requisitos constitucionais de relevância e urgência, no tocante à criação da autarquia PROCON-PB, que culminou com a abertura indevida de crédito extraordinário e utilização de recursos no valor de R\$ 378.682,42;

2.5 Divergências constatadas na prestação de informações a este Tribunal, no que tange à abertura de crédito extraordinário;

2.6 Publicação da LOA sem os respectivos anexos, bem como ausência de envio do Quadro de Detalhamento de Despesas a esta Corte, que sofreu alterações em virtude de emendas parlamentares aprovadas, contrariando os ditames do art. 7º, §3º, da RN TC 07/04, que prevê a aplicação da multa fixada no art. 56 da Lei Orgânica deste Tribunal;

2.7 Não cumprimento da meta do resultado nominal, fixada na LDO do exercício;

2.8 Não cumprimento da meta de resultado primário, fixada na LDO do exercício;

2.9 Cancelamento, no exercício, de restos a pagar processados, no valor de R\$ 5.333 mil;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04246/15

2.10 *Inscrição em restos a pagar de despesas com ações e serviços públicos de saúde sem suficiente disponibilidade financeira, infringindo o disposto no art. 42 da LRF;*

2.11 *Divergências entre os valores da despesa com “Pessoal Ativo” e “Pessoal Inativo e Pensionista” calculados pela Auditoria e aqueles constantes do relatório de gestão fiscal elaborado pelo Executivo Estadual;*

2.12 *Ultrapassagem do limite previsto no art. 19, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, para as despesas com pessoal do ente consolidado em relação à receita corrente líquida (RCL);*

2.13 *Divergências entre os valores da despesa com “Pessoal Ativo” calculados pela Auditoria e aqueles constantes do relatório de gestão fiscal;*

2.14 *Não inclusão dos valores pagos a título de bolsa desempenho profissional no cálculo da despesa total com pessoal;*

2.15 *Não encaminhamento à PBPREV, mensalmente, dos arquivos referentes às folhas de pagamento dos servidores titulares de cargos efetivos, inclusive na forma de resumo, individualizadas por fundo previdenciário a que se vinculam os servidores, e contendo, no mínimo, as informações relativas à data de admissão dos mesmos, valor bruto, base de cálculo das contribuições previdenciárias devidas, os valores descontados, bem como as parcelas integrantes da remuneração;*

2.16 *Falta de repasse de contribuições previdenciárias ao Fundo Previdenciário Capitalizado referentes ao pessoal civil do Poder Executivo, da Controladoria Geral do Estado e do Corpo de Bombeiros, no montante aproximado de R\$ 5.340.318,41, bem como do pessoal militar, no valor de aproximadamente R\$ 125.226,83;*

2.17 *Ausência de cumprimento do termo de parcelamento firmado pelo Governo Estadual em 25 de agosto de 2014 (Acordo CADPREV n.º 00721/2014), em virtude do não pagamento da parcela correspondente ao mês de dezembro de 2014, no valor original de R\$ 253.185,96, acarretando o pagamento de juros e multa, causando prejuízo ao Estado, em face do previsto no §2º da cláusula terceira do citado termo;*

2.18 *Inexistência de adoção de medidas por parte da PBPREV e do Governo do Estado visando o equacionamento do déficit atuarial correlato ao Fundo Capitalizado;*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04246/15

2.19 *Inconsistências entre as informações contidas no SIAF com as informadas no RREO acerca da despesa liquidada;*

2.20 *Inconsistências entre o somatório das despesas correntes, despesas de capital e despesas intra-orçamentárias do primeiro e segundo bimestres apresentado no Balanço Orçamentário do RREO;*

2.21 *Ocorrência de “DESPESAS A APROPRIAR”, que, ao longo do exercício somaram aproximadamente R\$ 201.451 mil, em desobediência à Lei n.º 4.320/64, Lei Estadual n.º 3.654/71, LOA 2014 e LDO 2014;*

2.22 *Não atendimento da vedação imposta no art. 73, inciso VI, da Lei Federal n.º 9.504/97, relativa aos gastos com propaganda, promoção e divulgação da ação governamental;*

2.23 *Ultrapassagem do limite imposto no inciso VII do art. 73 da Lei Federal n.º 9.504/97 e na Resolução TSE n.º 23.404/2014;*

2.24 *Irregularidade do pagamento de Bolsa Desempenho, concedidas através de Decretos aos servidores do grupo magistério, servidores militares em atividade e servidores fiscais tributários, em afronta ao art. 37, X, da Constituição Federal;*

2.25 *Irregularidade do pagamento de Bolsa Desempenho, contraprestação que possui natureza remuneratória, aos servidores fiscais tributários, os quais que percebem subsídio (parcela única), em desrespeito ao art. 39, §4º, da Constituição Federal;*

2.26 *Irregularidade do pagamento de Bolsa Desempenho aos servidores da Polícia Civil de forma discricionária, sem regulamentação alguma, ou seja, sem que tenha sido expedida legislação através da qual estejam fixados valores e critérios de concessão e manutenção da parcela remuneratória, em afronta ao art. 37, inciso X, da Constituição Federal;*

2.27 *Realização de 939 (novecentas e trinta e nove) admissões no período vedado pela Lei Complementar n.º 101/2000, no âmbito da Casa Civil do Governador, Corpo de Bombeiros Militar, Defensoria Pública, Polícia Militar do Estado, Procuradoria Geral do Estado, Secretarias de Estado e Vice-Governadoria;*

2.28 *Inexistência de informações no sistema SAGRES relativas às funções exercidas pelos contratados por excepcional interesse público, no campo descrição do cargo, bem como o tipo de vínculo dentre as opções inativos/pensionistas, efetivos, eletivos, cargo comissionado, função de confiança, contratação por excepcional interesse público, emprego público, benefício previdenciário temporário ou à disposição, o que enseja a assinatura*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04246/15

de prazo ao Governador do Estado, Sr. Ricardo Vieira Coutinho, para que retifique, no sistema SAGRES, os referidos dados, sob pena de responsabilização, em função da sonegação de informações a esta Corte de Contas;

2.29 Irregularidade da edição de Medida Provisória para o reajuste da remuneração dos servidores públicos. No exercício financeiro de 2014, editou-se a Medida Provisória n.º 218, publicada no Diário Oficial do Estado da Paraíba de 30 de janeiro de 2014;

2.30 Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) no montante de R\$ 1.569.033 mil, correspondendo a 21,42% da receita líquida de impostos e transferências, não cumprindo o mandamento constitucional (CF, art. 212);

2.31 No que concerne à aplicação de recursos do FUNDEB, o Estado da Paraíba não teve como prioridade o ensino médio, contrariando, assim, o art. 10, inciso VI da Lei Federal n.º 9.394/96;

2.32 Diferença, a menor, de R\$ 216 mil entre a contribuição do salário educação informada pelo FNDE e a registrada no Anexo 08 do RREO do 6º Bimestre e Balanço Geral do Estado 2014;

2.33 Não constam no Anexo 08 do RREO do 6º Bimestre os valores correspondentes às transferências de convênios relativos ao financiamento da educação e à aplicação financeira de recursos do salário educação, comportando R\$ 3.281 mil e R\$ 3.454 mil, respectivamente;

2.34 Não atendimento às exigências constitucionais em relação às ações e serviços públicos de saúde, haja vista a aplicação de recursos nessas ações e serviços ter atingido R\$ 855.772 mil, valor que corresponde ao percentual de 11,68% da Receita Líquida de Impostos e Transferências Constitucionais, sendo, assim, inferior ao limite de 12% determinado pela normativa vigente;

2.35 Divergência entre o total gasto com saúde disponibilizado no RREO do 6º bimestre de 2014 (R\$ 1.119.182 mil) e totalização desse gasto no SAGRES (R\$ 1.198.034 mil);

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04246/15

2.37 *Movimentação de recursos da saúde que não foram realizados por meio do respectivo Fundo, contrariando o que dispõe o art. 2º, parágrafo único, da LC 141/12 e recomendações deste Tribunal em prestações de contas de anos anteriores;*

2.38 *Existência de “CODIFICADOS” com vínculo precário com a administração pública, contrariando o disposto no art. 37 da Constituição Federal;*

2.39 *Não envio das informações sobre os codificados pelo sistema eletrônico para registro no SAGRES deste Tribunal;*

2.40 *Pagamento a pessoas não identificadas, “CODIFICADOS”, no valor de R\$ 35.457 mil, pagos com recursos da saúde, representando despesas não comprovadas e passíveis de glosa;*

2.41 *Ausência de desconto e recolhimento previdenciário, empregado e empregador, respectivamente, devido em função dos pagamentos realizados a codificados, e ausência de comprovação do recolhimento da parte patronal, contrariando o disposto no art. 40, §13, combinado com o art. 195, inciso I, “a” e II da CF;*

2.42 *Ausência de justificativa material que legitime as concessões de créditos realizadas por meio do programa EMPREENDER, diante da ausência de verificação das finalidades do programa social, do alto índice de inadimplência dos créditos concedidos, das irregularidades observadas ano a ano na análise da prestação de contas do FUNDO EMPREENDER;*

2.43 *Incremento de 87,21% na distribuição de créditos a pessoas físicas, em relação ao exercício anterior, conflitando com as determinações da legislação eleitoral (art. 73, §1º, da Lei n.º 9.504/97).*

Em 17.06.2015 houve a citação postal do Sr. **Ricardo Vieira Coutinho** para fins de exercício do direito ao contraditório e da ampla defesa, facultando-lhe oportunidade para a produção de prova documental elisiva às restrições tecidas pelo Órgão Técnico deste Tribunal, conforme fl. 464.

Por meio do OFÍCIO GG 173, datado de 02 de julho de 2015, o Chefe do Poder Executivo Estadual postulou à d. Relatoria a prorrogação do prazo legal de defesa por mais 15 (quinze) dias para manifestação no processo (fl. 466), tendo havido o deferimento do aludido pleito, nos termos explanados pela Certidão de fl. 467.

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS****PROCESSO TC N.º 04246/15**

Por conduto da Petição Eletrônica n.º 43582/15, intentada em 20.07.2015, o Senhor Governador do Estado explanou argumentação defensiva, acompanhada dos documentos concernentes (fls. 468/827), suscitando, em preliminar, a suspeição do Excelentíssimo Conselheiro Antonio Nominando Diniz Filho para funcionar na presente Prestação de Contas (fl. 559).

A mencionada questão prefacial foi examinada no Processo Eletrônico n.º 13136/15, autuado como Exceção de Suspeição, relatado pelo Excelentíssimo Conselheiro André Carlo Torres Pontes, tendo o Órgão Plenário, após o devido processo legal, reconhecido a improcedência da arguição, ocasionando a lavratura e publicação do **Acórdão APL TC 00549/15**, insusceptível de modificação em função do exaurimento do prazo recursal.²

Via de consequência, cessada a causa suspensiva da tramitação desta Prestação de Contas, qual seja, a Exceção de suspeição, a matéria meritória plasmada na peça defensiva interposta pelo Chefe do Poder Executivo Estadual foi encaminhada ao Departamento de Auditoria da Gestão Estadual desta Corte (DEAGE), ensejando a feitura do relatório conclusivo de fls. 842/957.

Diante dos termos da referida Defesa, o Corpo Instrutivo desta Corte de Controle elidiu apenas as irregularidades abaixo descritas:

1. *Divergências constatadas na prestação de informações a este Tribunal, no que tange à abertura de crédito extraordinário;*
2. *Descumprimento da meta de resultado primário, fixada na LDO do exercício de 2014;*
3. *Ausência de cumprimento do termo de parcelamento firmado pelo Governo Estadual em 25 de agosto de 2014 (Acordo CADPREV n.º 00721/2014), em virtude do não pagamento da parcela correspondente ao mês de dezembro de 2014, no valor original de R\$ 253.185,96, acarretando o pagamento de juros e multa em prejuízo ao Estado, em face do previsto no §2º da cláusula terceira do citado termo;*
4. *Inconsistências entre o somatório das despesas correntes, despesas de capital e despesas intra-orçamentárias do primeiro e segundo bimestres apresentado no Balanço Orçamentário do RREO;*

² Informação extraída do sistema TRAMITA, desta Corte (fls. 139 do Processo TC 13136/15). Consulta realizada em 10.11.2015.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04246/15

5. *Diferença, a menor, de R\$ 216 mil entre a contribuição do salário educação, informada pelo FNDE, e a registrada no Anexo 08 do RREO do 6º Bimestre e Balanço Geral do Estado – 2014;*

6. *Incremento de 87,21% na distribuição de créditos a pessoas físicas, em relação ao exercício anterior, conflitando com as determinações da legislação eleitoral (art. 73, §1º, da Lei n.º 9.504/97).*

Em 26.10.2015, o Eminentíssimo Relator ordenou a remessa do feito a este Ministério Público de Contas para análise da matéria e emissão de parecer (f. 958), com distribuição a esta Procuradora-Geral em data de 09.11.2015.

É o relatório.

2 – DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Á GUIA DE PROLEGÔMENOS:

O Tribunal de Contas da Paraíba, no exercício de sua missão constitucional, primordial ao funcionamento do próprio Estado Democrático de Direito e à solidez do regime republicano, põe-se novamente diante da inarredável responsabilidade de apreciar as Contas de Governo apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo Estadual.

A Prestação de Contas de Governo, como cediço, tem por objeto a análise do cumprimento, ou não, do ciclo orçamentário, assim como o exame dos níveis de endividamento do Estado e a avaliação qualitativa das políticas públicas planejadas e executadas pelo Governador, máxime quanto ao atendimento real dos comandos cogentes emanados da Lei Fundamental da República, voltados à concreta promoção dos Direitos Fundamentais, destacando-se, nesse contexto, os de cunho social, exemplificativamente o Direito à Educação e à Saúde. Igualmente, na Prestação de Contas de Governo, esta Corte de Controle conhece e emite a sua opinião técnica a respeito da observância, ou não, dos postulados inerentes à boa gestão fiscal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04246/15

Sobre tal temática, o magistério de José de Ribamar Caldas Furtado assume especial relevância:

Tratando-se do exame de contas de governo, o que deve ser focalizado não são atos administrativos vistos isoladamente, mas a conduta do administrador no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas na concepção das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), que foram propostas pelo Poder Executivo e recebidas, avaliadas e aprovadas, com ou sem alterações, pelo Legislativo. Importa a avaliação do desempenho do Chefe do Executivo, que se reflete no resultado da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.³

Ao prestar auxílio ao Parlamento, adjutório este que não representa qualquer inferioridade hierárquica ou subalternidade funcional deste Sodalício em relação à Assembleia Legislativa Paraibana, o TCE/PB instrui o respectivo processo com as contas globais da Autoridade Condutora do Poder Executivo, informando sobre a harmonia entre os programas previstos na lei orçamentária, no plano plurianual e na lei de diretrizes orçamentárias, bem como sobre o cumprimento de tais programas à luz da legalidade, legitimidade, economicidade e alcance das metas estabelecidas.

Este Sinédrio, em sua função estrutural, também fornece informações ao Poder Legislativo sobre o equilíbrio fiscal do Estado, evidenciando o reflexo da administração financeira e orçamentária no desenvolvimento sócio-econômico do ente federado, especialmente nas sensíveis áreas da saúde, educação, geração de emprego e renda, meio ambiente, segurança, infra-estrutura e assistência social.

Estabelecidas as peculiaridades inerentes à pormenorização das Contas Governamentais submetidas pelo Governador do Estado, este Ministério Público Especializado, no estrito dever de fiscalizar o cumprimento das leis e de defender a ordem jurídica, passa, doravante, à apreciação dos aspectos reputados relevantes ao bom desate processual.

2.2 DAS QUESTÕES DE MÉRITO:

³ FURTADO, José de Ribamar Caldas. **Direito Financeiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 609.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04246/15

Depreende-se do relatório inaugural que o Órgão Técnico deste Tribunal apartou em seções os fatos apurados durante a instrução probatória, denominadas “**recomendações**” e “**irregularidades**”.

Quanto às “**recomendações**”, o Governador do Estado, ao produzir a sua Defesa, salientou que as matérias destacadas pela Auditoria coincidem com as instilações externadas por este Sodalício quando da apreciação da Prestação de Contas relacionadas ao exercício financeiro de 2013, entalhadas no **Acórdão APL – TC 00038/15 (Processo TC 02913/14)**. Assim, o Sr. Ricardo Vieira Coutinho deixou de “**fazer esclarecimentos mais específicos**” sobre as questões pontuadas pelos Auditores, limitando-se a revelar o envio de ofício por parte da Controladoria-Geral do Estado aos órgãos administrativos correspondentes, exortando-os à adoção das providências tendentes ao ajustamento da gestão (fl. 471). Por conseguinte, o Departamento de Auditoria Governamental do TCE/PB (DEAGE), ao confeccionar o relatório de análise da defesa, não revisitou as “recomendações” inicialmente fixadas, tratando diretamente das discussões nuclearmente atreladas às restrições propriamente ditas (irregularidades).

Entrementes, no entendimento deste *Parquet*, dada a recidiva dos motivos que embasaram as “recomendações” (exercícios 2013 e 2014), o tema deve ser enfrentado à luz da eficiência do controle interno. Para tanto, torna-se pertinente realçar a dicção do artigo 74, inciso IV, da vigente Constituição Federal, *ad verbum*:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I – [...];

II – [...];

III – [...];

IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

O preceptivo transcrito descortina a necessária simbiose que deve ocorrer entre o Controle Interno e o Controle Externo e, se esta Corte, já na Prestação de Contas de Governo do exercício financeiro de 2013, expediu recomendações, caberia ao Controle Interno executar medidas destinadas à correção dos rumos da Administração Pública Estadual, bem como monitorá-las, evitando-se, dessa forma, a repetição dos mesmos acontecimentos no exercício financeiro de 2014 e a incursão em situações contábeis, fiscais e financeiras rigorosamente idênticas àquelas objeto do pronunciamento específico do Colegiado Pleno.

Nessa ordem de ideias, em vez de simplesmente remeter ofício às unidades administrativas da estrutura funcional do Estado a respeito dos objetos que compõem as



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04246/15

recomendações, sem qualquer providência de monitoramento ulterior, o Governador do Estado poderia ter materializado, por exemplo, as ações dispostas no Enunciado sumular n.º 111, do Tribunal de Contas da União, abaixo reproduzido:

Aos órgãos próprios do Controle Interno cabe baixar Instruções e Recomendações para o regular funcionamento do Sistema de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria, de modo que se criem condições indispensáveis para assegurar a eficácia ao Controle Externo.

Constitui dever do Governador do Estado, assim como de todo o gestor público, realizar os procedimentos necessários ao cumprimento do arcabouço constitucional e legal em vigor, e tendo este Tribunal de Contas a competência para fixar prazo aos responsáveis quanto à execução das medidas inerentes ao exato cumprimento da lei (art. 45, *caput*, da Lei Complementar Estadual n.º 18/93), e considerando, ainda, a competência da Controladoria-Geral do Estado para assegurar o fiel cumprimento das leis, normas e procedimentos por meio de ações de auditoria preventiva e corretiva que tornem eficaz o Controle Interno, bem como para assessorar o Chefe do Poder Executivo Estadual nas relações com os órgãos responsáveis pelo Controle Externo, nos termos do art. 3º, inciso III, alíneas “a” e “b”, da Lei Estadual n.º 8.186, de 16 de março de 2007, emerge como oportuno o estabelecimento de prazo razoável ao referido Órgão de Controle Interno (CGE/PB) para que envie a esta Corte **plano de ação contendo cronograma de adoção de providências**, com vistas à implantação das recomendações discriminadas pela Equipe de Instrução deste Tribunal, igualmente dispostas no **Acórdão APL – TC 00038/15** (Prestação de Contas do Governador do Estado – exercício 2013).

Tangente às irregularidades propriamente ditas, a Auditoria deste Tribunal arguiu a **ausência de justificativas e medidas de compensação específicas para o aumento da renúncia de receita na LDO 2014**. Fundamentando a manutenção da impropriedade, os Peritos ressaltaram:

[...] a renúncia de receita deve ser prevista da forma mais precisa e específica possível, como a própria LRF prevê e não apenas baseada em suposições vagas, imprecisas, como a alegada: “... será suportada pelo crescimento real da atividade econômica” (fl. 844).

Segundo os técnicos, **“apenas consta do Anexo de Metas Fiscais a informação de que a expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, em função do aumento das despesas com ampliação do patrimônio público e dos serviços públicos prestados à sociedade, será suportada pelo crescimento real da atividade econômica.”** (fl. 153)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04246/15

De fato, o artigo 14, da Lei de Responsabilidade Fiscal, é bastante claro e objetivo quanto ao estabelecimento de requisitos e condições para que a outorga de benesses ou incentivos fiscais sejam revestidos de legalidade. A norma em destaque parte do pressuposto de que o Ente Público, ao prescindir de parcela de sua receita orçamentária, **externe transparentemente** os meios e mecanismos pelos quais se dará a compensação aos Cofres Públicos em relação aos valores que deixará de receber. Bem por isso, o aludido preceptivo, logo em seu *caput*, exige a apresentação, por parte do Chefe do Executivo, de estimativa do impacto orçamentário-financeiro decorrente da medida concessiva. Portanto, entende este Ministério Público que a tese da d. Auditoria, no ponto em debate, comporta prevalência em relação às razões defensivas.

A singela justificativa de que a renúncia de receita será suportada pelo crescimento real da atividade econômica não atende à teleologia do citado artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Demais disso, o fato detectado pode configurar, teoricamente, ato de improbidade administrativa, na forma do artigo 10, inciso VII, da Lei Nacional n.º 8.429/92, transcrito *ipsis litteris*:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

VII – conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;

Sobre o tema, vigora o entendimento jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que eventual comportamento amoldável aos tipos descritos no artigo 10 da aludida Lei são passíveis de punição, no mínimo, na modalidade culposa. Veja-se, aliás, o aresto abaixo colacionado:

[...] restou consolidada a orientação de que somente a modalidade dolosa é comum a todos os tipos de improbidade administrativa, especificamente os atos que importem enriquecimento ilícito (art. 9º), causem prejuízo ao erário (art. 10) e atentem contra os princípios da administração pública (art. 11), e que a modalidade culposa somente incide por ato que cause lesão ao erário (art. 10 da LIA).⁴

⁴ STJ, AgRg no RESP 1459417/SP, 2ª Turma, Relator: Ministro Mauro Campbell Marques, Dje de 06.05.2015 (sem destaques no original).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04246/15

Logo, diante da possibilidade de cometimento, em tese, do ato de improbidade administrativa por parte do Sr. Governador do Estado, descrito no mencionado artigo 10, inciso VII, da Lei Nacional n.º 8.429/92, posiciona-se esta Procuradoria-Geral pela extração e remessa de cópias dos autos ao Ministério Público Estadual para, no exercício de suas atribuições institucionais, adotar as medidas consentâneas ao caso.

Restou apurado ao longo da instrução o **cancelamento de restos a pagar processados, no valor de R\$ 5.333 mil.**

A irregularidade em destaque constitui prática rotineira no âmbito da Administração Pública do Estado, porquanto o mesmo fato também foi detectado na apreciação das Contas do Governador referentes aos exercícios de 2011, 2012 e 2013.

Em sua defesa, o Chefe do Poder Executivo Paraibano repisou a mesma tese de antanho, no sentido de que os *cancelamentos de restos a pagar são efetuados pela Controladoria-Geral do Estado mediante solicitação expressa do Ordenador da Despesa do órgão solicitante*. Contudo, a argumentação, na ótica deste Ministério Público, não tem sustentabilidade, conforme anotado pela eminente Procuradora Elvira Samara Pereira de Oliveira que, ao lançar alentado e substancial Parecer no processo das Contas Governamentais do exercício de 2013 (Processo TC 02913/14), assim explanou:

O fato de o Governador não ter determinado expressamente qualquer ato de cancelamento dos restos a pagar processados não tem o condão de afastar a sua responsabilidade quanto à impropriedade em voga. Como já proclamado por este Ministério Público de Contas no parecer das Contas de 2012: [...] o objeto de demonstração da Prestação de Contas de Governo concerne aos resultados da execução orçamentária vinculada não aos órgãos ou auxiliares do Governo, mas ao próprio ente federativo que a pôs em prática sob a responsabilidade e condução do Chefe do Poder Executivo. Este, pela própria envergadura do cargo político ocupado, tem o dever-poder de estabelecer as diretrizes e o rumo geral da Administração do Estado da Paraíba. Por conseguinte, embora o cancelamento dos restos a pagar processados não tenha sido materializado a partir de mandamento expresso do Governador do Estado, como sustenta a defesa, a matéria deve ser considerada no bojo de suas contas globais, dado os reflexos advindos do fato apurado como, por exemplo, a ocorrência, ou não, de fidedignidade dos demonstrativos fiscais, aspecto este bem delineado pela Auditoria. Complementando esse pensamento é de se anotar que o dever de vigilância, corolário da Administração Pública, está presente em todas as atividades onde o Princípio da Hierarquia prepondera, conforme anotado pelo festejado administrativista José dos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04246/15

Santos Carvalho Filho: Do sistema hierárquico na Administração decorrem alguns efeitos específicos. O primeiro consiste no poder de comando de agentes superiores sobre outros hierarquicamente inferiores. Estes, a seu turno, têm o dever de obediência para com aqueles, cabendo-lhes executar as tarefas em conformidade com as determinações superiores. Outro efeito da hierarquia é o da fiscalização das atividades desempenhadas por agentes de plano hierárquico inferior para a verificação de sua conduta não somente em relação às normas legais e regulamentares, como ainda no que disser respeito às diretrizes fixadas por agentes superiores. Decorre também da hierarquia o poder de revisão dos atos praticados por agentes de nível hierárquico mais baixo. Se o ato contiver vício de legalidade, ou não se coadunar com a orientação administrativa, pode o agente superior revê-lo para ajustamento a essa orientação ou para restaurar a legalidade.

Deveras, compartilhando do mesmo posicionamento, esta Procuradoria-Geral, quanto à impropriedade em evidência, concebe a ocorrência de transgressão à norma jurídica.

Os denominados restos a pagar processados são aqueles relativos a empenhos de despesas já executadas (liquidadas) e, portanto, aptos ao pagamento, isto é, o direito do credor já foi constituído. Nessa hipótese, a execução da despesa orçamentária já se encontra no último estágio, tendo ultrapassado os dois primeiros momentos (empenho e liquidação). Os restos a pagar, se processados, implicam a presunção de que o fornecedor de bens/serviços cumpriu com a sua obrigação de fazer, não podendo ser cancelados, restando à Administração o dever de realizar o devido adimplemento. **A falha, assim, contribui para o desfecho negativo do resultado processual, máxime em face de sua injustificada reiteração.**

Relativamente à materialização das nebulosas “**DESPESAS A APROPRIAR**”, a Unidade de Instrução desta Casa de Controle, pontuando a repetição da irregular conduta administrativa, identificou a quantia de aproximadamente R\$ 201.451 mil, representando aumento de tais dispêndios se comparados ao exercício anterior, que somaram R\$ 90.766 mil.

Quanto ao fato posto, os Expertos repisaram que as “despesas a apropriar” são realizadas sem a observância do procedimento previsto na Lei Nacional n.º 4.320/64, a qual discrimina os estágios da execução da despesa pública (empenho, liquidação e pagamento). As “despesas a apropriar”, para a Unidade Técnica, constituem pagamentos efetivados sem autorização legal específica ou previsão orçamentária suficiente, consoante explicação contida à fl. 886.

Na prática, as “despesas a apropriar” são lançadas no Sistema de Administração Financeira do Estado (SIAF), com o escopo de possibilitar o registro contábil de gastos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04246/15

efetivamente realizados, a despeito da inexistência de dotações suficientes, a fim de acomodá-los orçamentariamente.⁵ Na contextura descrita, o Chefe do Poder Executivo Estadual secundou argumentos defensivos construídos em Prestações de Contas antecedentes, ou seja:

a). As “despesas a apropriar” não é sinônimo de despesa realizada sem autorização orçamentária, mas denotam “valores pagos referentes a despesas realizadas e não apropriadas por pendências de informações operacionais ou detalhamentos” (fl. 517);

b). O fato não é da responsabilidade do Governador do Estado, mas dos respectivos ordenadores de despesas.

Pois bem.

Das teses colacionadas ao processo sobre a irregularidade em comento, tem-se que a argumentação construída pelo Departamento de Auditoria Governamental deste Tribunal (DEAGE) merece preponderar, eis que, na essência, o fato, como registrado, também indica ofensa à sistemática legal de geração da despesa pública, emergindo como impossível a assunção de gastos sem o necessário calço orçamentário, excetuando-se as situações urgentes, inexistentes na espécie. O procedimento contábil retratado no álbum processual fere preceito jurídico basilar das finanças públicas, previsto, a propósito, na dicção do artigo 112, da Lei Estadual n.º 3.645/71.

Dito preceptivo proíbe exatamente a adoção, pelas autoridades administrativas, das chamadas “despesas a apropriar”, vedando a materialização de dispêndios sem a correspondente cobertura orçamentária.

Ademais, a adução de inexistência de responsabilidade do Governador quanto à impropriedade telada não apresenta condições de prosperar. O Dirigente do Poder Executivo, dada a envergadura do cargo político ocupado, tem o dever-poder de estabelecer as diretrizes e o rumo geral da Administração do Estado. A falha em disceptação, em razão de sua reiteração, denota, no mínimo, ausência de planejamento quanto à correção da rotina administrativa das unidades funcionais do Estado e ao próprio controle da despesa pública, sendo certo que, a partir da detecção da falha nas Prestações de Contas já examinadas, deveria o Governador acolher e implementar as recomendações emanadas desta Corte que, pelo visto, foram olvidadas.

⁵ Definição exposta pela Auditoria no Processo TC 02913/14, fl. 345 (Prestação de Contas do Governador – exercício 2013).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04246/15

Na vertente palmilhada, a restrição indicada pelo Corpo Técnico não pode mais gravitar ao redor das exortações ao Administrador. No Parecer PPL – TC 00011/15, lançado nos autos do Processo TC 02913/14, este Tribunal expressamente recomendou ao Sr. Ricardo Vieira Coutinho **evitar a ocorrência de “despesas a apropriar”**. Na ocasião, o Órgão Plenário, malgrado tenha reconhecido a procedência da impropriedade, limitou-se a expedir conselhos ao Gestor, mediante a fundamentação abaixo exibida:

Houve identificação de despesas a apropriar [...]. Tal prática, segundo o comentário da Auditoria e as justificativas apresentadas, revela-se como uso de recursos sem dotação, a qual depois é autorizada pelo Poder Legislativo. A utilização de recursos sem o cumprimento da forma legal constitui ato ilícito, porque realizado contrariamente ao disposto na legislação financeira. A necessidade de prévia autorização legislativa para a utilização de créditos ordinários e adicionais se insere no rol de instrumentos tendentes à concretude dos princípios republicanos da harmonia e independência dos Poderes Públicos, bem como festeja o sistema de freios e contrapesos inerente ao controle das atividades estatais. Assim, a ação de utilizar créditos sem autorização legislativa subverte os comandos de sustentação do regime constitucional democrático. Contudo, se a Assembleia Legislativa, ultrajada no exercício do Poder Legislativo relativo à espécie, concede, por solicitação do Poder Executivo, mesmo com aplicação retroativa, durante a vigência do orçamento em execução, autorização suficiente para suportar o volume de créditos utilizados, restaurada estará a ordem jurídica. Não se pode confundir vigência e aplicação das leis. Aquela se opera sempre para o futuro, cujo marco funda-se na publicação normativa, esta, em regra irretroativa, podendo, todavia, retroagir desde que observados o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada (fl. 1119 do Processo TC 02913/14).⁶

Venia concedida, ditos motivos não podem subsistir.

A Lei Fundamental da República, em seu art. 167, inciso V, exige peremptoriamente a **prévia autorização legislativa** para a abertura de crédito suplementar ou especial, peculiaridade que arrosta a “retroatividade” da norma jurídico-orçamentária editada com o único escopo de corrigir ilegalidade pretérita ocorrida no curso do procedimento de geração da despesa pública.

In casu, esta Corte, com o devido respeito, abraçou a indevida convalidação de atos do Poder Público manifestamente contrários à Constituição Federal. Nesse sentido, o

⁶ Sem destaques no texto original.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04246/15

emblemático voto do Ministro Celso de Mello, proferido no julgamento da ADI n.º 4.049-MC/DF, oferece firmes parâmetros para legitimar a manutenção da impropriedade em referência e conseqüentemente afastar os fundamentos jurídicos acima transcritos. Observem-se as palavras do preclaro magistrado:

Torna-se claro, pois, que o Congresso Nacional, mesmo no exercício do poder de reforma – cuja prática está juridicamente subordinada às limitações impostas pela Lei Fundamental – não dispõe de competência para institucionalizar, mediante superveniente promulgação de emenda à Constituição, diploma legislativo até então incompatível, formal ou materialmente, com o texto da Carta Política, pois, se assim lhe fosse permitido, comprometer-se-ia, de modo grave, o postulado da supremacia da Constituição [...]. Cumpre não perder de perspectiva que situações inconstitucionais jamais convoalescem, eis que é nenhum, em nosso sistema normativo, ressalvada a possibilidade – sempre excepcional – de modulação, no tempo, dos efeitos da decisão de inconstitucionalidade, o valor jurídico dos atos eivados de ilegitimidade constitucional (RTJ 19/127 – RTJ 37/165 – RTJ 55/744 – RTJ 102/671) [...]. O Supremo Tribunal Federal, em julgamentos recentes (ADI 3.100 – MC/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes – ADI 4.048 – MC/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes), reafirmou essa orientação no sentido de que a conversão legislativa da medida provisória não convalida nem sana o vício de inconstitucionalidade que comprometa aquele ato executivo revestido de força de lei.⁷

Sendo certo que conversão de medida provisória em lei não convalida e não sana o vício de inconstitucionalidade existente nesse ato do Executivo, pelo mesmo motivo, também é correto afirmar que norma jurídica produzida pelo Legislativo não tem o condão de emprestar ares de legalidade a anterior conduta inconstitucional praticada pelo Chefe do Poder Executivo, ou seja: a autorização legislativa tardia para a utilização de créditos adicionais não afugenta o vício estrutural impregnado no ato do Governador, descrito nos autos, simplesmente pelo fato de que tal autorização deve ser prévia. É de se aplicar, na espécie, o brocardo hermenêutico *ubi eadem ratio, ibi ius idem esse debet* (onde a mesma razão, o mesmo direito).

Em face do panorama tracejado, este Ministério Público de Contas vislumbra que a impropriedade esquadrihada também compromete negativamente as Contas sob apreciação.

O Corpo Técnico constatou também que o **Sr. Ricardo Vieira Coutinho editou Medidas Provisórias em descompasso com o regramento constitucional.** Os Auditores desta Corte de Controle, na matéria em realce, delimitaram os fatos da seguinte maneira:

⁷ STF, trecho do voto do Ministro Celso de Mello (ADI 4.049-9/DF – MC, julgada em 05.11.2008).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04246/15

a). *Utilização de Medida Provisória sem atendimento aos requisitos constitucionais – urgência e relevância - no tocante à criação da autarquia PROCON – PB, que culminou com a abertura indevida de crédito extraordinário e utilização de recursos no valor de R\$ 378.682,42 e;*

b). *Concessão irregular de reajustes a servidores públicos, tendo em vista que Medida Provisória não é o instrumento adequado para tal fim;*

Antes de qualquer incursão no âmago da temática posta, é conveniente registrar que os Tribunais de Contas, no exercício de suas atribuições, podem apreciar a constitucionalidade das leis e atos do Poder Público, sem qualquer intenção de usurpar ou turbar a competência exclusiva do Guardião da Carta Política, isto é, do Supremo Tribunal Federal, no desempenho de sua missão de controlador abstrato das normas jurídicas.

Esta ilação advém da Súmula n.º 347 do próprio Supremo Tribunal Federal.⁸ O enunciado, conquanto tenha sido concebido na vigência do ordenamento jurídico anterior (1963), continua a irradiar seus efeitos, pois não sofreu qualquer cancelamento por parte da Excelsa Corte.

De mais a mais, quando o Estatuto da Nação definiu a mecânica funcional do Controle Externo, afetando relevantes competências às Cortes de Controle mediante a previsão dos parâmetros analíticos da **legalidade, legitimidade, economicidade**, entre outros, ele implicitamente assegurou a tais Sodalícios meios necessários ao cumprimento do desiderato plasmado nos artigos 70 e 71.

Quer-se aqui explanar a Teoria dos Poderes Implícitos (*implied powers*), absorvida pela Jurisdição Constitucional Brasileira nos moldes ora transcritos:

Pela teoria dos poderes implícitos se a Constituição da República atribui determinada competência a entidade jurídica, deve ser reconhecida a esta entidade a possibilidade de se utilizar dos instrumentos jurídicos adequados e necessários para o regular exercício da competência que lhe foi atribuída.⁹

⁸ Súmula n.º 347, do STF: **O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público.**

⁹ STF, RE 5703952/RS, Plenário, Relatora: Ministra Carmen Lúcia, j. em 11.12.2014.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04246/15

Logo, surge o inevitável questionamento: como os Tribunais de Contas poderão examinar critérios de legalidade, legitimidade e economicidade dos atos do Poder Público sem a prerrogativa de, no caso concreto, e, portanto, fora do processo objetivo de controle de constitucionalidade, privativo da competência do STF, perscrutar a compatibilidade destes atos com a ordem jurídica disposta na *Norma Normarum*?

Evidentemente, para desincumbir-se de seu múnus, os Tribunais de Contas podem – e devem – fazer uso da autorização gravada na focada Súmula n.º 347, da Excelsa Corte.

Fixadas tais premissas, avança-se ao *thema decidendum*.

Atinente à primeira restrição (alínea a, supra), em seu articulado defensivo o Governador do Estado sustentou o atendimento aos pressupostos formais para a corporificação do ato do Executivo com “força de lei”. Afirmou, em suma, que a relevância fática para a Medida Provisória restou atendida em função da obrigatoriedade da defesa do consumidor por parte do Estado, afetando à nominada autarquia (PROCON) justamente a promoção desta proteção. Tal procedimento, na tese de defesa, legitimaria a providência. Quanto à urgência, o Sr. Ricardo Vieira Coutinho salientou que:

A MP n.º 227 foi originalmente publicada no Diário Oficial do Estado do dia 22 de junho de 2014, tendo sido republicada no DOE de 05 de julho de 2014. Esse período foi antecedido de fatos que demandaram do Governo Estadual uma atitude para estancar problemas que estavam inviabilizando o funcionamento do PROCON – PB. Até junho de 2014, por mais de uma década, o funcionamento do PROCON – PB era financiado por aportes financeiros do Poder Executivo e da Defensoria Pública Estadual – DPE. No primeiro semestre de 2014, a DPE deixou de contribuir financeiramente para o funcionamento do PROCON – PB e, com isso, inviabilizou o adequado funcionamento do PROCON – PB. Sem recursos financeiros e com limitado número de servidores, foi suspenso o atendimento ao público na sede, desativado o núcleo no Aeroporto, núcleo da PBTur, núcleos de Guarabira, Campina Grande, Patos e Pombal, provocando enormes prejuízos aos consumidores em todo o estado da Paraíba. Considerando os fatos narrados acima e contextualizando-os no primeiro semestre de 2014, fica evidenciado que o Poder Público deveria agir com urgência para restabelecer o funcionamento do PROCON – PB. Para tal era necessário assegurar uma estrutura de cargos e recursos para manutenção do custeio. Como havia uma previsão na Constituição Estadual de que aquele PROCON – até então em funcionamento – era vinculado à Defensoria Pública do Estado, o Poder Executivo Estadual, embasado na Constituição Federal, viu-se obrigado a editar a MP n.º 227 para desvincular o funcionamento do PROCO - PB da



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04246/15

Defensoria Pública e inseri-lo na estrutura do governo estadual (fls. 851/852).

Em verdade, o arrazoado descrito, no ponto em debate, veiculou uma clara e manifesta situação de inconstitucionalidade, pois a Medida Provisória referida afrontou a Constituição do Estado da Paraíba, a qual previu a **vinculação do Programa Estadual de Proteção ao Consumidor (PROCON ESTADUAL) à Defensoria Pública da Paraíba**, nos termos do artigo 27, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), modificado pela Emenda Constitucional n.º 25, de 06.11.2007. Neste sentido, por comando cogente da Carta Política Estadual, **o PROCON – PB é órgão integrante da estrutura da Defensoria Pública Estadual**, sendo incabível, assim, a produção de Medida Provisória tendente a alterar o texto da Carta Política da Paraíba “para desvincular o funcionamento do PROCON/PB da Defensoria Pública e inseri-lo na estrutura do Governo Estadual” (excerto da Defesa).

Nesta senda, o ato do Executivo carrega em seu âmago vício material de inconstitucionalidade e, malgrado tenha ocorrido a transmutação da Medida Provisória na Lei Estadual n.º 10.463/2015 (informação contida à fl. 852), o defeito estrutural permanece, eis que, *a conversão legislativa da medida provisória não convalida nem sana o vício de inconstitucionalidade que comprometa aquele ato executivo revestido de força de lei* (STF, ADIN 4049-9/DF).¹⁰

Nesta quadra, o tratamento jurídico emprestado à matéria pelo Governador do Estado foi tracejado com evidente desrespeito à Constituição Estadual, cabendo a este Tribunal de Contas, além de manter incólume a irregularidade, encaminhar o assunto ao Procurador-Geral de Justiça do Estado, legitimado para o ingresso de Ação Direita de Inconstitucionalidade de Lei Estadual em face da Constituição da Paraíba.

Tangente à **utilização indevida de Medida Provisória para a concessão de reajuste da remuneração dos servidores públicos**, a Equipe de Instrução sobrelevou novamente a inocorrência do requisito “urgência” para a edição do ato normativo (fls. 908/909).

¹⁰ Aqui não se está a tratar da possibilidade, ou não, de exame dos pressupostos constitucionais formais de relevância e urgência para a edição de Medida Provisória pelo Chefe do Executivo, ou mesmo de ofensa ao art. 37, XIX, da CF/88, que exige lei específica para a criação de autarquia. O ponto nevrálgico da questão versa sobre a caracterização de vício material na origem da Medida Provisória, editada a partir de defeito de conteúdo, de incongruência substantiva com a Constituição Estadual, deformidade esta impossível de convalidação. Conseqüentemente, a abertura de crédito extraordinário em função da criação inconstitucional da autarquia PROCON–PB foi irregular (fls. 164/166).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04246/15

Por seu turno, o Chefe do Poder Executivo Estadual, em síntese, arguiu que, normalmente, o processo de negociação com as categorias profissionais ocorre durante os meses de novembro e dezembro de cada ano, prolongando-se até janeiro do ano seguinte e “como o reajuste já deve estar implantado no contracheque do mês de janeiro, a única alternativa viável é a edição da medida provisória, pois um projeto de lei não seria aprovado em tempo hábil” (fl. 908).

De acordo com o artigo 37, inciso X, da Constituição Federal, 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. Em consequência, houve a edição da Lei Estadual n.º 9.703/2012, de autoria do Poder Executivo, estabelecendo a data-base para a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos do Poder Executivo Estadual em 1º de janeiro de cada ano.

A Medida Provisória n.º 218, de 29 de janeiro de 2014, vergastada pelos técnicos deste Tribunal, determinou o reajuste de 5% (cinco por cento), a partir de 1º de janeiro de 2014, dos vencimentos dos servidores. Nessa contextura, pressente-se que não houve, a rigor, concessão de aumento de remuneração por meio de Medida Provisória, porquanto foi a referida Lei Estadual n.º 9.703/2012 que assegurou o direito à revisão geral anual, atendendo ao comando estatuído no inciso X, do art. 37 da Lei Maior, sendo certo que a Medida Provisória, em consonância com a aludida Lei, apenas fixou o patamar de 5% (cinco por cento), após as negociações com as respectivas categorias, para garantir a estabilidade do valor das remunerações em face da flutuação da moeda.

A propósito, o escólio doutrinário de José Afonso da Silva bem esclarece o assunto:

O texto assegura a revisão geral anual da remuneração e subsídio na mesma data e sem distinção de índice. Dita revisão é obrigatória todo ano. Portanto, é direito dos servidores. Sua função não é a de conceder reajuste remuneratório, mas a de garantir estabilidade do seu valor em face da instabilidade da moeda. A alteração, pois, do valor da remuneração é apenas consequência da correção do valor remuneratório a ser pago.¹¹

O Órgão Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Agravo Regimental no Mandado de Segurança n.º 24765/DF, reconheceu:

¹¹ *Comentário Contextual à Constituição*. 8.ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 346.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04246/15

O direito à revisão geral do art. 37, X, da Constituição Federal depende da edição de norma infraconstitucional, e a via para sua obtenção não é o mandado de segurança, mas o de injunção. A Constituição, ao prever a revisão geral anual, na mesma data e sem distinção de índices, não assegura aos servidores públicos direito líquido e certo a um determinado índice. Suprimo da mora legislativa com a edição das Leis 10.331/01, 10.697/03 e da Medida Provisória 212/2004. Impossível discutir, em sede de mandamus, a correção dos índices adotados. Agravo regimental improvido.¹²

Logo, é de se intuir a possibilidade de regulamentação do assunto mediante a confecção de lei que assegure a revisão geral anual sem distinção de índices, sendo este mesmo índice fixado em medida provisória, após o processo prévio de discussão com as categorias de servidores envolvidas na negociação com o Governo do Estado. **A irregularidade, no sentir deste Parquet, pode ser relevada, sem prejuízo de que esta Corte recomende ao Governador a observância estrita do regime jurídico disposto no artigo 37, inciso X, da Constituição Republicana.**

Irrompe, ainda, do conjunto de impropriedades retratadas pelo Corpo de Instrução a **concessão irregular da denominada “bolsa de desempenho profissional” a algumas categorias de servidores (militares em atividade, grupo magistério, fiscais tributários e servidores da Polícia Civil).**

Nas Prestações de Contas do Governador correspondentes aos exercícios financeiros de 2012 e 2013 o fato em questão também foi aventado pelos Peritos desta Corte.

A DICOG, ao persistir no registro da falha em apreço, fundamentou suas disposições nos seguintes motivos:

(a). Impossibilidade de outorga do benefício por meio de Decreto, configurando afronta ao art. 37, inciso X, da Carta Federal, mormente diante da natureza remuneratória da parcela em referência;

(b). Afronta ao art. 39, §4º, da Constituição Republicana, na medida em que os fiscais tributários do Estado da Paraíba são remunerados por subsídio, ou seja, por parcela única, não podendo perceber a “bolsa de desempenho profissional”;

¹² Relatora: Ministra Ellen Gracie, j. em 03.05.2006 (ênfase nossa).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04246/15

(c). Pagamento da benesse remuneratória aos servidores da Polícia Civil sem regulamentação jurídica adequada, havendo claro abuso do poder discricionário por parte do Governador quanto ao pagamento da “bolsa”;

(d). Não inclusão dos valores pagos a título de “bolsa de desempenho profissional” no cálculo da despesa total com pessoal.

Este Ministério Público Especializado, na questão, vem se posicionando pela procedência das restrições aduzidas pelo Departamento de Auditoria Governamental desta Corte (DEAGE).

A Lei Estadual n.º 9.383/2011 autorizou o Poder Executivo a conceder a servidor público estadual, ocupante de cargo de provimento efetivo, a “Bolsa de Desempenho Profissional” (art. 1º, *caput*), afetando ao Governador ampla e irrestrita competência para definir as categorias funcionais contempladas, os critérios para a concessão e os valores. Assim, houve a publicação, *verbi gratia*, do Decreto n.º 32.719/2012, dentre outros, conferindo a vantagem em tela aos servidores do Grupo Operacional do Magistério, *desde que desempenhem suas atividades efetivamente de docência ou as de suporte pedagógico à docência* (direção ou administração, planejamento, inspeção, supervisão, orientação e coordenação educacionais, exercidas no âmbito das unidades escolares da rede pública estadual).

Na ambiência colocada denota-se que a polêmica “bolsa”, conquanto não possua um conceito descritivo na lei de sua instituição, ostenta característica de remuneração, dado que, os valores recebidos pelos servidores favorecidos não correspondem a uma indenização, mas a uma contraprestação pelos serviços executados em favor da Administração Pública Estadual, com efetivo acréscimo patrimonial, integrando o salário do agente público pelo trabalho realizado.

Em consequência, a **parcela remuneratória intitulada “Bolsa de Desempenho Profissional” deveria ser exclusivamente regulamentada por lei específica**, a teor do artigo 37, inciso X, da Constituição Federal, sendo impossível o tratamento do assunto por meio de expedição de Decretos do Poder Executivo, ainda que a Lei Estadual n.º 9.383/2001 tenha “delegado” ao Governador a prerrogativa de detalhar os critérios de concessão do benefício. Tal providência não se coaduna com a ordem constitucional vigente, por padecer de vício formal insanável de inconstitucionalidade, ante a flagrante ofensa ao Princípio da Reserva Legal. Nesse sentido, convém registrar o entendimento do Supremo Tribunal Federal em torno da *quaestio*:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04246/15

*O tema concernente à disciplina jurídica da remuneração funcional submete-se ao postulado constitucional da **reserva absoluta de lei**, vedando-se, em consequência, a intervenção de outros atos estatais revestidos de menor positividade jurídica, emanados de fontes normativas que se revelem estranhas, quanto à sua origem institucional, ao âmbito de atuação do Poder Legislativo, notadamente quando se tratar de imposições restritivas ou de fixação de limitações quantitativas ao estipêndio devido aos agentes públicos em geral. O princípio constitucional da reserva de lei formal traduz limitação ao exercício das atividades administrativas e jurisdicionais ao Estado. A reserva de lei – analisada sob tal perspectiva – constitui postulado revestido de função excludente, de caráter negativo, pois veda, nas matérias a ela sujeitas, quaisquer intervenções normativas, a título primário, de órgãos estatais não-legislativos. Essa cláusula constitucional, por sua vez, projeta-se em uma dimensão positiva, eis que a sua incidência reforça o princípio, que, fundado na autoridade da Constituição, impõe, à administração e à jurisdição, a necessária submissão aos comandos estatais emanados, exclusivamente, do legislador. Não cabe, ao Poder Executivo, em tema regido pelo postulado da reserva de lei, atuar na anômala (e inconstitucional) condição de legislador, para, em assim agindo, proceder à imposição de seus próprios critérios, afastando, desse modo, os fatores que, no âmbito de nosso sistema constitucional, só podem ser legitimamente definidos pelo Parlamento. É que, se tal fosse possível, o Poder Executivo passaria a desempenhar atribuição que lhe é institucionalmente estranha (a de legislador), usurpando, desse modo, no contexto de um sistema de poderes essencialmente limitados, competência que não lhe pertence, com evidente transgressão ao princípio constitucional da separação dos poderes.¹³*

Ressalte-se, ademais, a informação prestada pela defesa consistente no reconhecimento da constitucionalidade da Lei Estadual n.º 9.383/2011 por parte do Tribunal de Justiça da Paraíba. Contudo, como oportunamente registrado pela Auditoria, a “Bolsa de Desempenho Profissional” foi discutida em sede de Mandados de Segurança, tendo a Corte de Justiça do Estado, nos respectivos *writs*, denegado a ordem, no sentido da “**impossibilidade de extensão a inativos de vantagens de natureza propter laborem devidas aos servidores, em razão de trabalho a ser realizado**”.¹⁴ Deveras, não houve qualquer fiscalização abstrata de constitucionalidade quanto à vantagem remuneratória em destaque, ou seja, o Tribunal de Justiça Paraibano não exarou qualquer provimento judicante declarando expressamente a constitucionalidade da norma em apreço.

Atente-se, a propósito, para a percuciente anotação contida no relatório técnico de análise da defesa, *in verbis*:

¹³ ADI n.º 2.075-7/MC, Relator: Ministro Celso de Mello, Plenário, j. em 07.02.2001.

¹⁴ MS 2004215-06.2014.815.0000, Relator: Juiz João Batista Barbosa, j. em 17.06.2015.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04246/15

Apesar de o defendente afirmar que houve decisão, na qual teria sido declarada a constitucionalidade da Lei n.º 9.383/2011, a qual instituiu a parcela em estudo, conforme já afirmou esta Auditoria, não trouxe aos autos cópia da suposta decisão, sequer citou o número da respectiva Ação Direta de Inconstitucionalidade em que teria sido proferida (fl. 893).

Em face do panorama estabelecido, não resta a esta Procuradoria-Geral outro caminho, senão acompanhar a fundamentação esposada pelos Expertos desta Corte de Controle, inclusive quanto à aplicação, na espécie, da já citada Súmula n.º 347, do Supremo Tribunal Federal, não no sentido de declarar a inconstitucionalidade dos atos normativos em foco, mas de, no caso concreto, deixar de aplicá-los por incompatibilidade com o Estatuto Supremo.

Respeitante à **desconsideração dos valores pagos a título de “Bolsa de Desempenho Profissional” no cálculo da despesa total com pessoal**, vislumbra este Ministério Público que as exortações anteriormente expedidas por este Tribunal também foram olvidadas pelo atual Governador do Estado.

No Parecer Prévio PPL – TC 00011/15, o Plenário deliberou pela renovação das respectivas recomendações, mediante o seguinte raciocínio:

No mais, várias parcelas são pagas modernamente, inclusive por orientação judicial, que, embora aparentemente remuneratórias (como: auxílio alimentação, auxílio saúde e ajuda de custo para moradia) são tratadas como indenizações e, por isso, não integram o cálculo da despesa com pessoal. Cabe, pois, renovar a recomendação, mas sem descuidar de observar a lei (fl. 1110 – Processo TC 02913/14).

Venia Concessa, a motivação supra não se sustenta, sobretudo à luz do artigo 18, da Lei de Responsabilidade Fiscal.¹⁵

A assinalada retribuição pecuniária, por ostentar natureza remuneratória, deveria ter sido considerada quando do cálculo da despesa total com pessoal. O art. 18, da LRF faz

¹⁵ 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 Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos de 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04246/15

referência a **quaisquer espécies remuneratórias** e relaciona-as utilizando-se da locução “tais como”, indicando que a relação dessas rubricas é meramente exemplificativa, inserindo-se nesse conjunto, portanto, todos os valores que ostentem a natureza de remuneração.

A Lei de Responsabilidade Fiscal empresta à expressão “despesa total com pessoal” um conceito abrangente. Este Diploma Normativo, em seu art. 19, §1º, elenca os gastos que devem ser excluídos do cálculo (indenização por demissão de servidores ou empregados e relativas a incentivos à demissão voluntária, por exemplo), não se acomodando a “Bolsa de Desempenho Profissional” em nenhuma das **hipóteses taxativamente** previstas na regra jurídica em destaque. **A irregularidade, portanto, se mantém.**

Para rematar o tópico em relevo, convém enfatizar que os Auditores do Fisco Estadual, a partir de 1º de janeiro de 2008, com a edição da Lei Estadual n.º 8.438/2007, passaram a ser remunerados exclusivamente por subsídio, fixado em parcela única, sendo vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou **outra espécie remuneratória**. Por conseguinte, a “Bolsa de Desempenho Profissional” não poderia ser conferida a tais servidores públicos.¹⁶ A Doutrina, em bom tempo, legitima a motivação jurídica ora construída:

Ao falar em parcela única, fica clara a intenção de vedar a fixação dos subsídios em duas partes, uma fixa e outra variável, tal como ocorria com os agentes políticos na vigência da Constituição de 1967. E, ao vedar expressamente o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, também fica clara a intenção de extinguir, para os agentes públicos, o sistema remuneratório que vem vigorando tradicionalmente na Administração Pública e que compreende o padrão fixado em lei mais as vantagens pecuniárias de variada natureza previstas na legislação estatutária. Com isso, ficam derrogadas, para os agentes que percebam subsídios, todas as normas legais que prevejam vantagens pecuniárias como parte da remuneração.¹⁷

¹⁶ O Tribunal de Justiça da Paraíba vem decidindo que “a Lei Estadual n.º 8.438/2007 estabeleceu a retribuição pecuniária exclusivamente por subsídio, em parcela única, aos servidores do Fisco Estadual, vedando expressamente o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, consoante a previsão contida no art. 39, §4º, da Constituição Federal. Instituído o subsídio por lei estadual, o servidor não faz jus ao restabelecimento de adicionais e gratificações, individualmente considerados, em seu contracheque, senão, e tão somente, ao pagamento das eventuais diferenças apuradas entre a remuneração global que percebia anteriormente e a atual parcela única” (Apelação n.º 0026178-23.2011.815.2001, Relator: Desembargador Romero Marcelo da Fonseca Oliveira, 4ª Câmara Cível, j. em 04.08.2015).

¹⁷ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella de. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, p. 534, 2009 (original com destaques).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04246/15

Destarte, em função da contextura disposta, e tomando-se em consideração que os fatos apurados foram identificados nas Prestações de Contas de 2012 e 2013, entende esta Procuradoria-Geral que a situação não aceita mais qualquer aconselhamento, devendo o assunto ser tratado como genuína irregularidade, a qual, pela reincidência, conspira em desfavor da emissão de parecer prévio favorável às Contas em disceptação.

As **inconsistências entre as informações contidas no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAF) com os dados postos no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) – 6º bimestre - acerca da despesa liquidada** também constituem irregularidade reprisada, tendo em vista que foi igualmente identificada em ocasiões anteriores. Esta Corte, quando da apreciação das Contas Governamentais do exercício de 2013, malgrado tenha reconhecido que o fato “vai de encontro ao que dispõem as Normas Brasileiras de Contabilidade (NBC)”, limitou-se a emitir recomendação ao Chefe do Executivo Estadual para a adoção de medidas voltadas ao “aperfeiçoamento de tal conduta” (Parecer Prévio PPL – TC 00011/15) que, pelo visto, não foi atendida.

Esclareça-se que a questão não é puramente técnico-contábil.

Do ponto de vista jurídico, a falha entra em rota de colisão com o Princípio da Transparência na Gestão Pública.

A Lei de Responsabilidade Fiscal instituiu o Sistema Integrado de Administração Financeira como importante mecanismo de garantia quanto à fidedignidade das informações inerentes à execução orçamentária e financeira, conforme previsão contida no artigo 48, inciso III. O relatório resumido de execução orçamentária, como a própria nomenclatura indica, tem por finalidade demonstrar a execução orçamentária praticada por todos os órgãos públicos, relativamente à arrecadação de receita e à realização da despesa empenhada e liquidada, durante o período de um bimestre.

O objetivo da elaboração bimestral e publicação do RREO é justamente permitir que a sociedade organizada conheça, acompanhe e analise o desempenho da execução orçamentária do Governo. A essência do RREO é ser um dos instrumentos de transparência e responsabilidade da gestão fiscal e ainda atender aos princípios constitucionais da publicidade e eficiência da Administração Pública.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04246/15

É intuitivo que ambos os instrumentos, SIAF e RREO, tanto quanto possível, devam guardar compatibilidade de informações, oferecendo confiabilidade quanto aos elementos neles inseridos, sendo imprescindível a concretização de medidas tendentes a abolir a falha em destaque, corriqueiramente apurada nas Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo Estadual. Contudo, em face da necessidade de se maximizar a efetividade do Controle Externo, o Ministério Público de Contas alerta para o fato de que esta impropriedade também não comporta meras proposições, pois é sistematicamente descumprida pelo Governador.¹⁸

A questão, portanto, merece ser considerada como fator negativo em relação à emissão de parecer prévio.

Apurou-se a repetição de desacertos quanto à demonstração dos valores relativos à despesa com pessoal. Nesta seara o Corpo de Auditoria pontuou os aspectos abaixo discriminados:

1. ***Divergências entre os valores da despesa com “pessoal ativo” e “pessoal inativo e pensionista” calculados pela Auditoria e aqueles constantes do Relatório de Gestão Fiscal elaborado pelo Executivo Estadual;***
2. ***Ultrapassagem do limite previsto no art. 19, II, da LRF, para as despesas com pessoal do ente consolidado em relação à receita corrente líquida (RCL)***
3. ***Divergências entre os valores da despesa com “pessoal ativo” calculados pela Auditoria e aqueles constantes do relatório de gestão fiscal.***

Neste assunto, as discordâncias sinalizadas pela Instrução têm como fato gerador, centralmente, o procedimento empregado pela Contadoria do Estado, excluindo indevidamente do gasto com pessoal os valores correspondentes ao pagamento da mencionada “Bolsa de Desempenho Profissional”, no montante de R\$ 174. 370 mil (cento e setenta e quatro milhões trezentos e setenta mil reais).

¹⁸ A mesma fundamentação pode ser utilizada para a manutenção das seguintes irregularidades: “**divergência entre o total gasto com saúde disponibilizado no RREO do 6º bimestre de 2014 (1.119.182 mil) e a totalização desse gasto no SAGRES (R\$ 1.198.034 mil) e “não constam no Anexo 08 do RREO do 6º bimestre os valores correspondentes às transferências de convênios relativos ao financiamento da educação e à aplicação financeira de recursos do salário educação, comportando R\$ 3.821 mil e R\$ 3.454 mil, respectivamente”.**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04246/15

No entendimento dos Técnicos deste Sodalício, a aludida benesse, por ter viés remuneratório, deveria ser incluída no cálculo da despesa em foco, principalmente em razão do conteúdo do citado artigo 18, da Lei de Responsabilidade Fiscal, cujas disposições normativas são inequívocas, senão vejamos:

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 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.¹⁹

Em consequência, no tópico em debate, este *Parquet* acosta-se ao posicionamento do Departamento de Auditoria das Contas de Governo (DEAGE), mormente diante dos fundamentos já colacionados na vertente manifestação a respeito da natureza jurídica da “Bolsa de Desempenho Profissional”, a qual apresenta um nitido caráter de remuneração. E para robustecer a fundamentação presentemente elucubrada, reproduz-se preconício doutrinário:

A finalidade da LRF é que o Gestor aja com planejamento e transparência, a fim de evitar surpresas, prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio orçamentário. Daí que, imprescindível para atingir esse equilíbrio, é o estabelecimento de metas, seja em relação às receitas, seja em relação às despesas. E foi o estabelecimento de metas e percentuais um dos objetivos da LRF, ao fortemente atacar os gastos excessivos com despesas com pessoal. Nesse campo, a LRF se preocupou em traçar minuciosos detalhes, a fim de evitar o excesso de despesas com pessoal. O seu conceito está claramente definido no caput do art. 18 da LRF. Trata-se de definição ampla, pois envolve, além dos servidores ativos e inativos, todos os pagamentos que lhe são feitos como fruto da relação de trabalho/emprego e os encargos incidentes sobre aludidos pagamentos.²⁰

Procedem, portanto, as divergências apuradas pela Auditoria, remanescendo incólumes as impropriedades descritas nos itens 1 e 3, acima.

¹⁹ Sem destaques no original.

²⁰ LEITE, Harrison. *Manual de Direito Financeiro*. Salvador: Juspodivm, p. 232-233, 2012.

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS****PROCESSO TC N.º 04246/15**

Relativamente ao vilipêndio ao art. 19, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Chefe do Executivo Estadual suscitou, além da exclusão da “Bolsa de Desempenho Profissional”, o expurgo dos gastos com a revisão geral anual de vencimentos dos servidores. Para a defesa, “as despesas com pessoal em relação à receita corrente líquida (RCL) resultaram em 57,70%, ou seja, não ultrapassaram o limite legal previsto no art. 19 da LRF” (fl. 869). Porém, a argumentação não procede.

A revisão geral anual incorpora-se aos subsídios e vencimentos dos servidores e configuram, necessariamente, despesa típica de pessoal. Os dispêndios neste campo devem ser incluídos na apuração do limite global de despesas com pessoal do Ente Federado. Inexiste previsão legal que legitime a subtração sustentada pelo Agente Político. Aliás, é de se registrar, a título de ilustração, entendimento firmado pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais, consignado na Consulta n.º 812.412, *ad verbum*:

EMENTA: CONSULTA. PREFEITURA MUNICIPAL. DESPESA TOTAL COM PESSOAL (ART. 18 DA LRF). GASTOS COM REAJUSTE E REVISÃO GERAL ANUAL DE VENCIMENTOS. INCLUSÃO. DESPESA TÍPICA DE PESSOAL. ART. 37, XV, DA CR/88. A revisão geral anual, presume-se que tenha por objetivo atualizar as remunerações de modo a acompanhar a evolução do poder aquisitivo da moeda; se assim não fosse, não haveria razão para tornar obrigatória a sua revisão anual, no mesmo índice e na mesma data para todos. Essa revisão anual constitui direito dos servidores, o que não impede revisões outras, feitas com o objetivo de reestruturar ou conceder melhorias a carreiras determinadas, por outras razões que não a atualização do poder aquisitivo dos vencimentos e subsídios. Os acréscimos decorrentes da revisão obrigatória ou de reajuste estatuído em lei serão incorporados aos vencimentos do servidor de maneira definitiva, por força do estabelecido no inciso XV do art. 37 da Constituição da República [...]. Incorporados aos subsídios e os vencimentos dos servidores, tais valores não poderiam ser contabilizados separadamente. Configurarão, necessariamente, despesa típica de pessoal, conforme descrição do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que indica ‘quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios [...] inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais’. Por conclusão, o crescimento da despesa necessariamente será considerado na apuração do limite global de despesas com pessoal do ente, fixado no art. 19 da LRF. ²¹

²¹ TCE/MG, Consulta n.º 812.412, respondida em 01/09/2010.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04246/15

Acrescente-se, porém, que a ultrapassagem do percentual estampado no art. 19, II, da LRF, não pode ser atribuída exclusivamente ao Governador, pelo simples fato de que o preceptivo regulamenta apuração dos gastos com pessoal em cada Ente Federado. Logo, para a correção da falha, frequentemente detectada nas Contas Governamentais, é inegável que o Estado da Paraíba deva instituir um programa global de governo, voltado à obediência dos limites e condições para o controle da despesa total com pessoal, inclusive mediante ações conjuntas dos Poderes e Órgãos do Estado, abarcando um esforço comum direcionado ao cumprimento, no ponto, da Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo conveniente, se for o caso, que a matéria seja examinada de modo específico noutra leito processual.

Reincide também nesta Prestação de Contas a falha correlativa **ao descumprimento da meta de resultado nominal, fixada na Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício**. No tópico, o Órgão Auditor assim pontificou:

No subitem 2.3.1.5 do relatório inicial da PCA/2014 do Governo do Estado, a Auditoria ressalta que o não cumprimento da meta de resultado nominal é recorrente, pois não vem sendo cumprida desde o exercício financeiro de 2001. Tal fato revela ausência de mecanismos eficientes de planejamento, assim como de controle da execução orçamentária, haja vista que não se observou a tomada de providências cabíveis previstas no art. 9º da Lei Complementar n.º 101/00 (LRF). Assim sendo, a Auditoria mantém o entendimento inicial (fl. 859).

O objetivo da apuração do resultado nominal é aferir a evolução da dívida fiscal líquida. O não atendimento à Meta de Resultado Nominal compromete a real noção quanto ao aumento ou diminuição do endividamento público, peculiaridade que arrosta a própria teleologia da Lei de Responsabilidade Fiscal, baseada na imprescindibilidade de ações planejadas para a prevenção de riscos e a correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. De fato, a Lei Complementar 101/2000:

Não admite que o administrador submeta os recursos públicos aos riscos dos prejuízos decorrentes de uma atuação administrativa improvisada ou desorganizada. Tem, assim, o princípio do planejamento a função de orientar o administrador a elaborar, previamente, um plano geral de governo, mediante o qual se tornem as execuções das atividades de sua gestão um todo harmônico sem distorções.²²

²² AGUIAR, Afonso Gomes. *Tratado da Gestão Fiscal*. Belo Horizonte: Fórum, p. 25, 2011 (ênfase nossa).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04246/15

No Parecer Prévio PPL – TC 00011/15 a impropriedade foi relevada, dada a inocorrência de desequilíbrio fiscal nas Contas Governamentais de 2013 (fl. 1117 do Processo TC 02913/14). No entanto, a justificativa, para este *Parquet*, é insuficiente para indultar o Governador do Estado.

O fato é que a restrição sob análise também vem sendo apontada de forma reiterada nas Contas do Chefe do Poder Executivo Estadual. Esta particularidade indica a desatenção do gestor em relação ao planejamento fiscal que deve nortear toda a ação governamental. É crescente a consciência, sobretudo no atual momento econômico do País, de que a sustentabilidade das finanças públicas exige compromisso de médio e longo prazos com a disciplina fiscal. A efetividade da Lei Complementar n.º 101/2000 depende fortemente da observância de seus paradigmas, construídos no debate democrático e criados para o condicionamento da gestão fiscal. A LRF, assim, ampliou as funções e possibilidades das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), estabelecendo metas fiscais, por exemplo. Essa função da LDO atrela-se a uma questão primordial: a busca pelo desenvolvimento econômico e social, na medida em que os resultados fiscais:

*[...] podem ser considerados na elaboração do planejamento fiscal, na tomada de decisões sobre a alocação de recursos, na preparação dos orçamentos, no gerenciamento da execução da despesa e na formulação de programas e de estratégias de obtenção de recursos. Os resultados selecionados como **metas fundamentais do sistema de controle das finanças públicas foram os resultados fiscais: o resultado primário e o nominal**. E isso tem suas razões de ser. Resultado primário e resultado nominal são indicadores que se prestam à medição das chamadas “necessidades de financiamento do setor público” (NESP); indicadores que, de longa data, são utilizados para análise conjuntural, prospectiva e retrospectiva das contas públicas e gerenciamento das economias nacionais, em todo o mundo. Indicadores que se relacionam com a dívida pública e o peso da demanda estatal por bens e serviços sobre a economia. As NESP correspondem à necessidade de os governos recorrerem à obtenção de recursos por meio de empréstimos, emissão de títulos públicos, financiamentos e outras formas de operações de crédito. Os governos tornam-se devedores de múltiplos agentes: instituições financeiras nacionais e estrangeiras, empresas, pessoas físicas, governos estrangeiros e instituições multilaterais como o Fundo Monetário Internacional.²³*

Nesta vertente, percebe-se claramente que a impropriedade persistentemente anotada pela Auditoria não pode ser simplesmente remida em função da ausência de desequilíbrio fiscal. A questão, por sua conotação e extrema importância para o planejamento fiscal de uma boa

²³ OLIVEIRA. Weder de. *Curso de Responsabilidade Fiscal: Direito, Orçamento e Finanças Públicas*. Vol I. Belo Horizonte: Fórum, p. 75-76, 2013.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04246/15

gestão pública e para a confecção de planos de investimento por meio de políticas públicas, deve ser extraída do âmbito das meras recomendações, por representar, em seu âmago, fator de apreciação negativa das Contas de Governo.

Doravante, tratar-se-á do sensível tema das **políticas públicas nas áreas da saúde e educação**.

No campo dos **investimentos em saúde**, o zeloso Departamento de Auditoria Governamental desta Corte (DEAGE) enumerou algumas impropriedades. Ei-las:

I. ***Inscrição em restos a pagar de despesas com ações e serviços de saúde sem suficiente disponibilidade financeira, infringindo o disposto no art. 42, da LRF;***

II. ***Não atendimento às exigências constitucionais em relação às ações e serviços públicos de saúde, haja vista a aplicação de recursos nessas ações e serviços ter atingido R\$ 855.772 mil, valor que corresponde ao percentual de 11,68% da Receita Líquida e Impostos e Transferências Constitucionais, sendo, assim, inferior ao limite de 12% determinado pela normativa vigente;***

III. ***Movimentação de recursos da saúde que não foram realizados por meio do respectivo Fundo, contrariando o que reza o art. 2º, parágrafo único, da Lei Complementar 141/12, e recomendações deste Tribunal em prestações de contas de anos anteriores;***

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

Nessa vertente, é de se rememorar, em primeiro plano, a essência do **Direito Fundamental à Saúde**.

A saúde pública, bem coletivo por excelência, apresenta-se também como um direito fundamental de acesso às ações e serviços que visem à promoção, proteção e recuperação da própria vida. Trata-se de um direito positivo, que exige comportamento prestacional do Poder Público (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e que impõe aos Entes da Federação a realização de determinadas tarefas, dentre as quais se insere justamente o dever de investimento mínimo – e qualitativo - preconizado na Lei Fundamental da República.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04246/15

Nessa ordem, o festejado constitucionalista José Afonso da Silva bem pontuou aspectos da fundamentalidade material do Direito Social à Saúde, sintetizando:

O dever estatal se cumpre pelas prestações de saúde, que, por sua vez, se concretizam mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução dos riscos de doença e de outros agravos – políticas, essas, que, por seu turno, se efetivam pela execução de ações e serviços de saúde, não apenas visando à cura de doenças [...]. O direito à saúde e o dever do Estado não se limitam à recuperação da saúde, à oferta de Medicina curativa, mas, especialmente, Medicina preventiva, ações e serviços destinados a evitar doenças [...], e para se evitar que não se tenha o direito reconhecido como programático apenas, a norma aperfeiçoa o direito, consignando-lhes garantia [...]. O direito é garantido por aquelas políticas indicadas, que não de ser estabelecidas, sob pena de omissão inconstitucional, até porque os meios financeiros para o cumprimento do dever do Estado, no caso, são arrecadados da sociedade, dos empregadores e empresas, dos trabalhadores e de outras fontes.²⁴

Acerca do tema, Ingo Wolfgang Sarlet elaborou conexões entre o Direito à Saúde e o Direito à Vida:

É no âmbito do direito à saúde que se manifesta de forma mais contundente a vinculação do seu respectivo objeto (no caso da dimensão positiva trata-se de prestações materiais na esfera da assistência médica, hospitalar etc.), com o direito à vida e o princípio da dignidade da pessoa humana. A despeito do reconhecimento de certos efeitos decorrentes da dignidade da pessoa humana mesmo após a sua morte, o fato é que a dignidade atribuída ao ser humano é essencialmente da pessoa humana viva. O direito à vida (e no que se verifica a conexão, também o direito à saúde) assume, no âmbito desta perspectiva, a condição de verdadeiro direito a ter direitos, constituindo, além disso, pré-condição da própria dignidade da pessoa humana. Para além da vinculação com o direito à vida, o direito à saúde (aqui considerado num sentido amplo) encontra-se umbilicalmente atrelado à proteção da integridade física (corporal e psíquica) do ser humano, igualmente posições jurídicas de fundamentalidade indiscutível.²⁵

É nessa atmosfera que as irregularidades assestadas em tema de políticas públicas em saúde devem ser abordadas, sendo imperativa a verificação da efetividade e da qualidade do gasto público.

²⁴ *Comentário Contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, p. 782, 2012.

²⁵ *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: RT, p. 576, 2012.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04246/15

Embrenhando-se no cerne da controvérsia, percebe-se que, para a Auditoria, o Estado da Paraíba, no exercício financeiro de 2014, não atendeu ao percentual mínimo constitucional de aplicação em ações e serviços públicos de saúde, qual seja, 12% (doze por cento) da receita líquida de impostos e transferências. Para os Expertos desta Corte o índice de investimento foi de apenas 11,68%. A defesa, no entanto, apontou 13,36% (fl. 926).

A divergência quanto à detecção do percentual efetivamente aplicado decorreu da metodologia do cálculo (Contadoria X Auditoria). O Órgão de Instrução desta Casa de Contas excluiu valores que foram computados pelo Governador. Para o Corpo Instrutivo não podem ser considerados, no caso, os itens abaixo elencados:

- a). Restos a pagar inscritos no exercício sem comprovação da disponibilidade financeira de recursos próprios vinculados;
- b). Valores relativos ao pagamento de verbas trabalhistas decorrentes de demandas judiciais ajuizadas por pessoas que prestaram serviço às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP – Instituto Social FIBRA e Instituto de Gestão em Saúde - GERIR) contratadas pelo Governo para gerir unidades hospitalares da rede estadual de saúde em Patos e Guarabira (fls. 390);
- c). Devolução de recursos de convênios;
- d). Gastos incluídos pela Contadoria do Estado no cálculo em questão, divorciados da promoção e proteção da saúde pública e, portanto, contrários à Lei Complementar Nacional n.º 141/2012 (funerais, multa por infração ambiental, pagamento de diárias e gastos na área de assistência social) e,
- e). Despesa não comprovada com os “servidores” denominados “CODIFICADOS”.

Ao redarguir a fundamentação esposada no relatório técnico inaugural, o Agente Político em questão impugnou apenas as matérias correspondentes às alíneas “a” e “e”, acima. Demais disso, ainda salientou que o percentual de 11,68% encontrado pelos técnicos deste TCE/PB, poderia ser “equiparado” a 12%, valendo-se, para tanto, da Resolução n.º 886/66 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, que regulamenta o arredondamento na numeração decimal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04246/15

Antes de tudo, é imprescindível anotar que o índice de 12% foi estabelecido pela Carta Republicana como um **patamar mínimo** e este Tribunal, sempre que aprecia Contas de Governo do Chefe do Executivo Estadual, se depara com as mais variadas evasivas para legitimar o cumprimento do mandamento constitucional no âmbito de investimento em saúde pública. Nesta quadra, é de se registrar que a Lei Maior do País possui várias funções e dentre elas destacam-se: **controle do Poder e ordenação jurídica do sistema normativo**. Daí, não se pode acolher o argumento de que uma simples Resolução do IBGE, surgida nos albores da ordem jurídica superada, possa, ao fim e ao cabo, “flexibilizar” ou mesmo desprezar um comando cogente plasmado na Norma Cume. **Numa linguagem direta e clara, para a Constituição Federal 12% são 12%**. Pensar contrariamente representa grave subversão ao Texto Constitucional, como já advertido, aliás, pelo Supremo Tribunal Federal, na forma do precedente abaixo destacado:

O Poder Público, quando se abstém de cumprir, total ou parcialmente, o dever de implementar políticas públicas definidas no próprio texto constitucional, transgride, com esse comportamento negativo, a própria integridade da Lei Fundamental, estimulando, no âmbito do Estado, o preocupante fenômeno da erosão da consciência constitucional. A inércia estatal em adimplir as imposições constitucionais traduz inaceitável gesto de desprezo pela autoridade da Constituição e configura, por isso mesmo, comportamento que deve ser evitado. É que nada se revela mais nocivo, perigoso e ilegítimo do que elaborar uma Constituição, sem a vontade de fazê-la cumprir integralmente, ou, então, de apenas executá-la com o propósito subalterno de torná-la aplicável somente nos pontos que se mostrarem ajustados à conveniência e aos desígnios dos governantes, em detrimento dos interesses maiores dos cidadãos.²⁶

É nesta ambiência jurídica que deve prosperar exclusão dos “restos a pagar” inscritos sem comprovação de disponibilidade. Conquanto a Defesa tenha se esforçado para desqualificar o resultado da instrução processual, as observações dos Peritos deste Sodalício afugentam toda a argumentação construída pelo Governador. Com exatidão, a DEAGE assim evidenciou:

*Para a comprovação da existência de disponibilidade financeira para o pagamento de Restos a Pagar vinculados às ASPS a defesa anexou aos autos extratos da conta corrente e conta investimentos nº 12.172 X – SEFIN – SAÚDE, referentes ao mês de dezembro de 2014 [...]. Os demonstrativos apresentados apenas confirmam o posicionamento exarado no relatório preliminar. **Os extratos bancários não se encontram em nome do Fundo de Saúde, não demonstram a movimentação financeira e nem***

²⁶ STF, Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo n.º 639337/SP, Relator: Ministro Celso de Mello, 2ª Turma, j. em 23/08/2011.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04246/15

evidenciam a origem dos recursos nele expostos. Não são capazes, assim, de atestar se os recursos financeiros disponíveis realmente originaram-se dos impostos e transferências constitucionais – contemplados no art. 155 da Constituição Federal, somados aos recursos provenientes da União, de que tratam os arts. 157 a 159, I “a” e II, deduzidas as transferências constitucionais aos municípios (fl. 931).

A moldura fática narrada pela Auditoria, quanto à impossibilidade de detecção da origem dos recursos, tem inteira procedência, **máxime quando se sabe que a movimentação dos valores não foi realizada por meio do Fundo de Saúde a que alude o art. 2º, parágrafo único, da Lei Complementar 141/12,**²⁷ de observância obrigatória. Com efeito, dispôs a norma em apreço:

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.

As circunstâncias que permeiam o fato, notadamente a inexistência de trânsito dos recursos financeiros afetos à promoção, proteção e desenvolvimento das políticas públicas de saúde por meio do referido Fundo, conduzem à assertiva de que houve manifesto desrespeito ao Princípio da Transparência, viga-mestra do controle dos atos do Poder e mecanismo de valoração da eficiência do sistema de fiscalização das contas públicas. Nas palavras de Helio Saul Mileski:

*A transparência é exigência de pura essência democrática. Toda ação de governo tem de ser dirigida para o atendimento de finalidade pública, representando um padrão confiável de atuação governamental, em que haja demonstração pública regular de todos os atos praticados na condução do gerenciamento fiscal, para serem auferidos a confiança e o respeito da população.*²⁸

De fato, a Lei Complementar n.º 141/12, ao exigir que as verbas públicas direcionadas aos investimentos em saúde sejam canalizadas para um Fundo, quis justamente fortalecer o controle sobre tais recursos financeiros. Oportunamente, transcreve-se o disposto no artigo 14 do citado Diploma normativo:

Art. 14. O Fundo de Saúde, instituído por lei e mantido em funcionamento pela administração direta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos

²⁷ O fato, inclusive, foi objeto de recomendação anterior deste Tribunal, a qual não foi seguida.

²⁸ O *Controle da Gestão Pública*. São Paulo: RT, p. 103, 2003.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04246/15

Municípios, constituir-se-á em unidade orçamentária e gestora dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, ressaltados os recursos repassados diretamente às unidades vinculadas ao Ministério da Saúde.

Deveras, enquanto que para os diversos setores da atividade pública não importa a origem dos recursos para financiamento de ações (impostos próprios, recebimento de aluguéis do patrimônio físico, dentre outros), o Fundo de Saúde dispõe de receitas definidas, marcadas, “carimbadas”, e o comportamento da gestão, na espécie, contrariou esta lógica, não restando alternativa senão cancelar o posicionamento firmado pela Unidade de Auditoria, pois, como já assentado, a movimentação financeira da conta bancária especificada pela defesa é incapaz de explicitar a origem das verbas existentes para fazer face aos “restos a pagar” em questão.

Outros expurgos executados pela DEAGE²⁹ também procedem, na medida em que os gastos desconsiderados foram realizados em total descompasso com o art. 2º, *caput*, da mencionada Lei Complementar n.º 141/12,³⁰ devendo ser destacado, neste aspecto, também, a absoluta impossibilidade de inclusão das despesas relacionadas às contratações, **sem concurso**, de servidores públicos na área da saúde (“CODIFICADOS”). Aliás, neste ponto, a defesa limitou-se a requerer a desconsideração da falha para fins de emissão de Parecer Prévio, apenas pelo fato de que o assunto também integra o objeto de outros Processos existentes nesta Corte (TC 08932/12 e TC 13958/14).

Entretanto, por representar ofensa aos ditames constitucionais, especificamente quanto à inarredável obrigação de observar a regra de ingresso no serviço público por meio de concurso, os valores correspondentes aos nebulosos pagamentos efetuados aos “agentes públicos” **recrutados ilicitamente** não devem integrar o universo de dispêndios em saúde pública, pois a irregularidade já foi pontuada diversas vezes por esta Corte de Controle. A propósito, apenas para exemplificar, compulse-se a ementa do **Acórdão AC2 – TC 00587/13**, lavrado no âmbito da Augusta 2ª Câmara deste Sinédrio:

INSPEÇÃO ESPECIAL. VERIFICAÇÃO DE CUMPRIMENTO DE ACÓRDÃO. Secretaria de Estado da Saúde. Gestão de pessoal. Contratos por tempo determinado e de “codificados” sem amparo legal. Irregularidade.

²⁹ As despesas referidas são: gastos com funerais; multa por infração ambiental; diárias para acompanhantes de membros do Conselho de Saúde; pagamentos de assistência à saúde que não atendem ao princípio do acesso universal; despesas gerais com assistência social; valores desembolsados pelo Estado da Paraíba em razão de condenação pelo pagamento de verbas trabalhistas decorrentes de demandas judiciais ajuizadas por pessoas que prestaram serviço a Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) contratadas para gerir unidades hospitalares da rede de saúde e etc.

³⁰ Art. 2º - Para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos estabelecidos nesta Lei Complementar, considerar-se-ão como despesas com ações e serviços públicos de saúde aquelas voltadas para a promoção, proteção e recuperação da saúde que atendam, simultaneamente, aos princípios estatuídos no art. 7º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04246/15

Prazo para correção. Inocorrência da apresentação de cronograma de ações para correção da irregularidade. Multa. Comunicações diversas.

Portanto, contraria a lógica, o bom senso, a ética, a moral e, acima de tudo, o próprio regramento constitucional, o cômputo de dispêndios ilegalmente assumidos simplesmente para se atingir o piso mínimo de investimento em saúde pública. Rememore-se, aqui, posicionamento da lavra desta Procuradora de Contas, lançado nos autos do Processo TC 04144/13:

*No pertinente à presença de 574 servidores com vínculo precário, denominados de **CODIFICADOS**, em detrimento e vez de pessoas que tenham acesso aos cargos e funções por meio de certame, sendo a necessidade dos serviços permanente, rotineira, constante, como, aliás, em todo nosocômio, seja ele público ou particular, não há como deixar de registrar a prática como atentatória ao regramento constitucional pátrio. Reza o art. 37, IX, da Carta Republicana, in verbis: A lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. Nesse sentir, Alexandre de Moraes, refletindo sobre a matéria, assevera: O texto constitucional permite a contratação temporária sem concurso público no art. 37, IX, mantendo disposição relativa à contratação para serviço temporário e de excepcional interesse público, somente nas hipóteses previstas em lei. Dessa forma **três são os requisitos obrigatórios para a utilização dessa exceção**, muito perigosa, como diz Pinto Ferreira, por tratar-se de uma válvula de escape para fugir à obrigatoriedade dos concursos públicos, sob pena de flagrante inconstitucionalidade: - **Excepcional interesse público; Temporariedade da contratação; Hipóteses expressamente previstas em lei**. Observe-se, porém, a impossibilidade de contratação temporária por tempo indeterminado – ou de suas renovações sucessivas – para atender a necessidade permanente, em face do evidente desrespeito ao preceito constitucional que consagra a obrigatoriedade do concurso público; admitindo-se, excepcionalmente essa contratação, em face da urgência da hipótese e da imediata abertura de concurso público para preenchimento dos cargos efetivos.*

Ademais, não importa o *nomen juris* atribuído à ilicitude perpetrada (contrato administrativo extraordinário; codificados e etc.), se a contratação ocorreu ao arrepio do Texto Magno. Socorre neste particular precedente jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO: ADMISSÃO. CONTRATO ADMINISTRATIVO: INCONSTITUCIONALIDADE. CF. ART. 37, II E IX. LEI 4.957, DE 1994, DO ESTADO DO ESPÍRITO



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04246/15

SANTO, ARTIGO 4º. I – A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos: CF, art. 37, II. O art. 4º da Lei 4.957, de 1994, do Espírito Santo, autoriza o provimento de cargos públicos mediante “contrato administrativo”, sem concurso público, figura estranha de admissão no serviço público, que não se ajusta à hipótese excepcional de contratação “por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”. CF, ART. 37, IX. II – Suspensão cautelar da eficácia do art. 4º da Lei 4.957, de 1994, do Estado do Espírito Santo.³¹

Deveras, na ótica deste Ministério Público de Contas, o panorama processual não comporta tergiversações, devendo prevalecer o percentual identificado pela Equipe de Auditoria (11,68%), não tendo o Sr. Governador, no exercício analisado, atendido ao mínimo constitucional (12%) de investimento e aplicação em saúde pública, prejudicando a emissão de parecer favorável às Contas de Governo.

Além do mais, com base na explícita motivação esposada no aresto do STF, acima reproduzido, este *Parquet* entende como subsistentes, também, as seguintes falhas apuradas pela Auditoria: **existência de “codificados” com vínculo precário com a Administração Pública, contrariando o disposto no art. 37 da CF/88 e não envio das informações sobre “codificados” pelo sistema eletrônico para registro no SAGRES deste Tribunal.**

Entrementes, quanto ao **pagamento a pessoas não identificadas, “codificados”, no valor de R\$ 35.457 mil, pagos com recursos da saúde** esta Procuradoria-Geral visualiza a impossibilidade de responsabilização financeira reparatória do Chefe do Executivo Estadual, dado que não há nos autos informações concretas que direcionem a imputação do citado débito à autoridade em causa (fl. 406), ou seja, pelo panorama do feito, o Sr. Ricardo Vieira Coutinho não ordenou os dispêndios.

Com relação à impropriedade consistente na **“ausência de norma estabelecendo o procedimento de suspensão e restabelecimento das transferências constitucionais (art. 26, §2º, da Lei Complementar Nacional n.º 141/12)”** isto foi originalmente apurado no Processo TC n.º 04550/13 (Contas de Governo do exercício 2012), tendo este Ministério Público se posicionado, na ocasião, nos moldes abaixo reproduzidos:

³¹ STF, ADI – MC 1500/ES, Relator: Ministro Carlos Velloso, j. 18.09.1997.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04246/15

Em verdade, a LC 141/12 foi editada com o objetivo de regulamentar as aplicações mínimas anuais pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde, instituindo regras jurídico-contábeis voltadas à fiscalização, avaliação e controle das respectivas despesas. Tal diploma normativo estabeleceu, por exemplo, a obrigação do Poder Executivo de informar aos Conselhos de Saúde e aos Tribunais de Contas sobre o montante de recursos previsto para transferência do Estado para os Municípios com base no Plano Estadual de Saúde (art. 19, §2º). Com efeito, o Estado da Paraíba deveria ter observado fielmente os ditames e exigências da mencionada Lei Complementar, demonstrando, assim, da forma mais transparente e segura possível, o bom zelo quanto à destinação e contabilização dos recursos financeiros jungidos aos investimentos em saúde pública, contribuindo para a própria eficácia do controle técnico e social dos gastos realizados, máxime quando se tem em conta a conhecida frase de Seabra Fagundes: “administrar é executar a lei de ofício”. No entanto, dado o ineditismo da lei, as irregularidades em foco podem ser excepcionalmente relativizadas nesta oportunidade, sem prejuízo das recomendações ao Governador, exortando-o a, doravante, instituir efetivamente as necessárias medidas ao cumprimento integral da norma jurídica em referência.³²

Do arrazoado defensivo colhem-se as seguintes justificativas:

[...] em atenção às recomendações expedidas pelo Tribunal de Contas do Estado quando da apreciação da PCA 2013, Acórdão APL – TC 00038/15, publicado no Diário Oficial do TCE – PB em 10 de abril de 2015, a Controladoria Geral do Estado dirigiu o Ofício n.º 0879/2015/GSC/CGE à Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento, Gestão e Finanças (cópia anexa), no sentido de que a mesma seja observada ainda no presente exercício. Conclui requerendo que, uma vez as ações necessárias para publicação da norma em questão estão em curso, a falha seja relevada (fl. 935)

Ora, a partir da edição da Lei Complementar Nacional n.º 141/2012 o ordenamento jurídico passou a exigir dos Poderes Executivos da União e de cada Estado atos próprios estabelecendo os procedimentos de suspensão e restabelecimento das transferências constitucionais entre os respectivos Entes Federados. Tal mecanismo é imprescindível ao correto funcionamento e sustentação do sistema de financiamento da saúde pública, porquanto sua função é regular as restrições nos casos de descumprimento da aplicação dos recursos em questão.

³² Sem destaques no original.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04246/15

Dessa maneira, a omissão do Chefe do Poder Executivo do Estado, na matéria, não restou afastada com a simples remessa de ofício à Secretaria de Estado do Planejamento para a adoção de providências. É preciso que o Governador, a exemplo da Presidência da República, que editou o Decreto n.º 7.827, de 16 de outubro de 2012, providencie o respectivo ato normativo, emprestando efetividade ao art. 26, §2º, da Lei Complementar n.º 141/12, sendo pertinente que **esta Corte de Controle fixe prazo ao Governador do Estado ao cumprimento da diligência, sobretudo quando se tem em consideração a competência dos Tribunais de Contas para examinar critérios de legalidade no exercício de suas atribuições constitucionais (art. 70, caput).**

Além das especificidades que circundam as irregularidades expostas, é interessante abordar o funcionamento do modelo administrativo adotado pelo Estado da Paraíba para a promoção e garantia da saúde à população. Para tanto, calha focar as constatações emanadas da Equipe Técnica deste Tribunal, seguidamente expostas:

Ao mesmo tempo em que fica evidenciada a existência da queda do número de leitos de internação ofertados no Estado, combinado com o baixo investimento em saúde, verifica-se um crescente aumento nas despesas com contratações de Organizações Sociais para gerirem unidades de saúde do Governo do Estado. Constatou-se um crescimento de 32,73% nas despesas com esse tipo de contratação no período de 2013 para 2014 [...]; ao longo dos últimos quatro exercícios vem ocorrendo um expressivo crescimento no volume de recursos repassados às Organizações Sociais para prestarem os serviços de saúde em algumas unidades de saúde do Estado da Paraíba, observando-se um crescimento de 1121,48% durante este período, envolvendo recursos da ordem de R\$ 543.371 mil (fls. 398 e 400).

A Unidade de Instrução também evidenciou que, repartindo-se a política pública da saúde no Estado, as entidades do terceiro setor administram 69% das unidades de saúde, ao passo que o Governo atua diretamente no restante, ou seja, 31%.

Diante desse quadro, denota-se que, do ponto de vista da qualidade do gasto público, tema umbilicalmente vinculado às finalidades das Contas de Governo, o Chefe do Executivo Estadual, para dar cabo ao mandamento constitucional de garantia do piso vital mínimo em saúde pública, adotou um sistema que subverteu a lógica da atividade administrativa de fomento, a qual serve para estimular as entidades de direito privado a **colaborarem** com o Estado em certas áreas. O fomento não autoriza o Poder Público a transferir considerável parcela de suas atribuições constitucionais ao setor privado. A função administrativa de fomento constitui apenas um estímulo às



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04246/15

iniciativas da sociedade para que desempenhem atividades que a lei haja considerado de interesse público para o desenvolvimento socioeconômico.

Por conseguinte, a partir dos levantamentos executados pela Auditoria deste Tribunal, apontando fundamentadamente o não atingimento do mínimo exigido pela Constituição Federal em investimento em ações e serviços de saúde, e diante da subversão da política de fomento adotada pelo Administrador Público em causa, transferindo mais da metade das unidades hospitalares do Estado às entidades de terceiro setor, as quais não têm desenvolvido ou prestado um serviço público minimamente satisfatório, a julgar pelos resultados dos inúmeros processos analisados por esta Corte, tem-se que a política pública de saúde no Estado da Paraíba não vem atendendo aos anseios da população e, o que representa maior gravidade, não está em compasso com o espírito da Constituição Federal de 1988, a qual buscou estabelecer um patamar mínimo vital na missão do Estado Social, responsável, como se sabe, pela prestação de serviços públicos, os quais devem ostentar real qualidade.

Na seara das **políticas públicas educacionais** os ACP também levantaram falhas, na forma adiante expandida:

I. ***Previsão orçamentária de percentual de aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino correspondendo a 21,92% da receita de impostos e transferências, não condizente com o mínimo exigido com base no art. 212 da Constituição Federal;***

II. ***Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) no montante de R\$ 1.569.033 mil, correspondendo a 21,42% da receita líquida de impostos e transferências, não cumprindo o mandamento constitucional;***

III. ***Não constam no Anexo 08 do RREO do 6º bimestre os valores correspondentes às transferências de convênios relativos ao financiamento da educação e à aplicação financeira de recursos do salário educação, comportando R\$ 3.821 mil e R\$ 3.454 mil, respectivamente;***

IV. ***No que concerne à aplicação dos recursos do FUNDEB, o Estado da Paraíba não teve como prioridade o ensino médio, contrariando, assim, o art. 10, inciso VI da Lei Federal n.º 9.394/96.***

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS****PROCESSO TC N.º 04246/15**

Os fatos apurados serão examinados por este *Parquet* a partir de duas premissas básicas, quais sejam:

- 1). **O Direito à Educação constitui genuíno Direito Fundamental Social** e;
- 2). **O regramento constitucional garantidor de tal Direito deve ser interpretado à luz do Princípio da Máxima Efetividade dos Direitos Sociais.**

Diante disto, para esclarecer o núcleo material destes fragmentos teóricos, seguem-se trechos de arestos emanados do Supremo Tribunal Federal e dos escólios advindos da doutrina constitucional:

*A educação é um dever fundamental e indisponível dos indivíduos. É dever do Estado propiciar meios que viabilizem o seu exercício. Dever a ele imposto pelo preceito veiculado pelo artigo 205 da Constituição do Brasil. A omissão da administração importa afronta à Constituição.*³³

*A Constituição estabeleceu, no art. 205, que a educação é direito de todos e dever do Estado. Anteriormente, no art. 6º, refere-se à educação antes dos demais direitos sociais. Em seguida, no art. 227, a educação é considerada prioridade absoluta, ao lado da vida, da saúde e da alimentação, a ser assegurada pela família, pela sociedade e pelo Estado. A educação é, pois, direito fundamental de valor destacado, ao longo de toda a Constituição [...]. O art. 205 contém o “núcleo axiológico que norteia o sistema de ensino brasileiro” (STF, RE 500.171, rel. Min. Lewandowski, Pleno, j. 13.08.2008). A existência de condições mínimas de educação é imprescindível para que se exerça, em plenitude, outros direitos protegidos pela Constituição.*³⁴

*O Princípio da Máxima Efetividade também designado por princípio da eficiência ou princípio da interpretação efetiva, pode ser formulado da seguinte maneira: **a uma norma constitucional deve ser atribuído o sentido que maior eficácia lhe dê.** E um princípio operativo em relação a todas e quaisquer normas constitucionais, e embora a sua origem esteja ligada à tese da atualidade das normas programáticas (Thoma), é hoje, sobretudo invocado no âmbito dos direitos fundamentais (no caso de dúvidas deve preferir-se a interpretação que reconheça maior eficácia aos direitos*

³³ STF, Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n.º 603.575/SC, Relator: Ministro Eros Roberto Grau, 2ª Turma, j. em 20.04.2010.

³⁴ MEDINA, José Miguel Garcia. *Constituição Federal Comentada: Com Súmulas e julgados selecionados do STF e outros Tribunais*. São Paulo: RT, p. 696, 2014.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04246/15

fundamentais). É ainda o Professor Canotilho a ensinar, à luz do princípio da força normativa da Constituição, que na solução dos problemas jurídico-constitucionais deve dar-se prevalência aos pontos de vista que, tendo em conta os pressupostos da constituição (normativa), contribuem para uma eficácia ótima da lei fundamental. Consequentemente, deve dar-se primazia às soluções hermenêuticas que, compreendendo a historicidade das estruturas constitucionais, possibilitam a atualização normativa, garantindo, do mesmo pé, a sua eficácia e permanência.³⁵

Firmados os parâmetros de análise, convém realçar que a Auditoria deste Tribunal, ao elaborar os cálculos quanto aos investimentos do Estado da Paraíba em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), apoiada nas disposições da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, excluiu as despesas relacionadas ao ensino superior, consoante exposição contida no relatório técnico inicial, *verbatim*:

A Unidade Técnica não considerou para efeitos de aplicação em MDE os dispêndios provenientes da unidade orçamentária UEPB por entender que tais aplicações estão diretamente vinculadas ao ensino superior e, por isso, não devem integrar a base de cálculo para efeitos de aplicação do Estado em manutenção e desenvolvimento do ensino (fl. 365).

Na peça de Defesa, o Governador aventou a tese de que esses dispêndios devem ser computados como gastos em MDE. Porém, na visão deste Ministério Público Especializado, detém razão o Órgão Técnico, mormente em face do artigo 211, §3º, da Constituição Federal:

Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

Pelo teor do Princípio da Máxima Efetividade dos Direitos Sociais, acima referido, a norma jurídica transcrita deve ser interpretada em sua essência mesma, sendo pertinente, nesta passagem, excerto do parecer ministerial n.º 00844/12, da lavra da digna Procuradora Isabella Barbosa Marinho Falcão, o qual guarda conexões com o nominado Princípio:

O vocábulo “prioritariamente”, entalhado no dispositivo normativo, denota oportuna preocupação do legislador constituinte com o alicerce da educação pública. Significa que os escassos recursos financeiros dos Estados e do Distrito Federal devem ser canalizados para o ensino fundamental e médio e, uma vez atendido, de fato, o percentual mínimo constitucional, nada impede, antes se aconselha, o investimento na educação superior [...]. Na prática, ano

³⁵ STF, ADI 3.943/DF, Relatora: Ministra Cármen Lúcia, j. em 07.05;2015 (sem destaques no original).

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS****PROCESSO TC N.º 04246/15**

após ano, esta Corte de Controle se depara com as mesmas discussões em torno do chamado “PISO VITAL MÍNIMO”. Ao longo do tempo, o fato é que o Estado da Paraíba apresenta uma verdadeira deficiência crônica quanto à garantia dos direitos sociais voltados à educação e à saúde. A questão, para esta Procuradoria-Geral, não pode ser mais objeto de simples recomendações, reiteradamente desobedecidas pelos condutores da Coisa Pública (fl. 546 do Processo TC 01600/12).

Merece ser registrado que o Estado da Paraíba não vem cumprindo com a sua prioritária função no tocante à garantia e promoção do ensino médio, consoante anotação da Unidade de Instrução, *litteris*:

A partir das despesas do FUNDEB – liquidadas até 31/12/2014, no total de R\$ 899.470 mil (tabela 4.2.2.a) – vê-se que R\$ 701.433 mil foram destinados ao ensino fundamental, valor que corresponde ao percentual de 77,98%; enquanto R\$ 198.037 mil foram aplicados no ensino médio (percentual de 22,02%). Desta feita, verifica-se que, em relação à aplicação dos recursos do Fundo, o Estado da Paraíba não teve como prioridade o ensino médio – contrariando a normativa exposta anteriormente (fl. 379).

A questão ora tratada não deve ser enfrentada puramente sob o viés aritmético. A política pública merece ser aquilatada a partir de sua qualidade, de sua efetividade social. Recorde-se que:

*O direito à educação é um elemento do mínimo existencial, compondo o núcleo da dignidade humana e, portanto, sendo oponível aos poderes constituídos. Imaginar que seu atendimento possa ficar na dependência exclusiva da ação, dos humores, do Executivo – em equipar sua rede de ensino de maneira conveniente – [...] é tornar totalmente sem sentido o próprio Estado de Direito Constitucional. **O Estado de Direito Constitucional exige que a ação do Poder Público esteja condicionada, isto é, juridicamente vinculada, aos termos da Constituição Federal.** Isso não significa que as iniciativas e os atos das autoridades já estejam inteiramente predeterminados pela Carta, **mas certamente significa que tudo o que a Constituição dispõe haverá de ser cumprido e respeitado pelos poderes constituídos.** Ora, a gestão de recursos financeiros envolve sempre dois tipos de ação: a obtenção e o dispêndio. Não é diferente com os recursos públicos. A apuração de recursos pelo Poder Público é tema amplamente regulamentado pelo direito constitucional, desde as clássicas limitações ao poder de tributar, até as modernas regras que regem o endividamento público. Em suma: para a*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04246/15

apuração de receitas, o Estado deverá obediência às normas jurídicas pertinentes. E o que dizer da despesa? A despesa pública é exatamente o mecanismo pelo qual o Estado, além de sustentar sua própria estrutura de funcionamento, procura realizar seus fins e atingir seus objetivos. Do ponto de vista formal, as despesas públicas deverão estar previstas no orçamento, nos termos constitucionais e legais; mas o que deverá constar no orçamento? Em que se deverá investir? Em que os recursos públicos deverão ser aplicados? ESSAS DECISÕES DEVERÃO ESTAR VINCULADAS JURIDICAMENTE ÀS PRIORIDADES ELEITAS PELO CONSTITUINTE ORIGINÁRIO. Imaginar que a influência da Constituição no que diz respeito aos gastos públicos se limitaria à formalidade de sua previsão orçamentária seria ignorar por completo a natureza normativa da Carta e dos fins materiais por ela estabelecidos. Tal concepção provocaria, ainda, uma partição inteiramente sem sentido na atividade financeira do Estado: a apuração das receitas, especialmente no que diz respeito ao Direito Tributário, estaria submetida aos comandos constitucionais, mas as despesas não! Se é assim, e se os meios financeiros não são ilimitados, os recursos disponíveis deverão ser aplicados prioritariamente no atendimento dos fins considerados essenciais pela Constituição, até que eles sejam realizados. Os recursos remanescentes haverão de ser destinados de acordo com as opções políticas que a deliberação democrática apurar em cada momento. No caso brasileiro, a essa conclusão se chega igualmente em decorrência de um conjunto de compromissos internacionais assumidos formalmente. Com efeito, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a Convenção Internacional sobre o direito das crianças e também o Pacto de São José da Costa Rica obrigam os Estados signatários a investirem o máximo dos recursos disponíveis na promoção dos direitos previstos em seus textos.³⁶

Na vereda colocada, o percentual apurado pelo valoroso Corpo Técnico desta Casa (21,42%), por refletir a realidade do ensino médio no nosso Estado, depauperado ao longo dos anos justamente em razão, dentre outras, pelo insuficiente investimento estatal, deve ser eleito como índice verídico. Agiram com acerto os técnicos quando da subtração, no vertente cálculo, de despesas totalmente desconectadas com a concreta garantia do ensino médio (fls. 912/922).³⁷

Deve ser focado, nesse passo, que este Órgão Plenário, em pretéritas Prestações de Contas do Governador, tem incluído os dispêndios com o ensino superior para efeito de

³⁶ BARCELLOS, Ana Paula de. A Constituição de 1988, a dignidade humana e o direito à educação. In: ORTIZ, Maria Elena Rodriguez. (Org.). **Justiça Social: uma questão de direito**. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2004, p. 149-166 (sem destaques no texto de origem).

³⁷ Os gastos excluídos foram: despesas da Unidade Orçamentária UEPB; encargos com inativos e pensionistas da educação; despesas com alimentação escolar; gastos com cultura; despesas com diversas Secretarias de Estado e despesas com serviços alheios à educação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04246/15

detecção do percentual de investimento em MDE, sob o frágil argumento de que a Constituição Federal não proibiu a aplicação de verbas pelo Estado-membro em tal área da educação. De fato, a Lei das Leis jamais iria veicular vedação neste sentido, pois, como se sabe, é uma Constituição de nítido cunho social. Porém, adotando-se o preconcebido **Princípio da Máxima Efetividade das Normas Constitucionais**, de profunda e inseparável relação com os Direitos Fundamentais, sobressai o pensamento de que o intérprete deve emprestar a maior eficiência possível às regras plasmadas no Texto Magno, nomeadamente, o art. 211, §3º, que taxativamente determinou aos Estados-membros a atenção prioritária ao ensino médio.

Destarte, para este Órgão Ministerial o percentual **verdadeiramente** apurado em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino foi de 21,42%, prejudicando a emissão de parecer favorável em relação às Contas de Governo.

Relativamente ao **sistema previdenciário do Estado**, o Corpo de Instrução também estremeou desdouros, quais sejam:

I. ***Não encaminhamento à PBPREV, mensalmente, dos arquivos referentes às folhas de pagamento dos servidores titulares de cargos efetivos, inclusive na forma de resumo, individualizadas por fundo previdenciário a que se vinculam os servidores, e contendo, no mínimo, as informações relativas à data de admissão dos mesmos, valor bruto, base de cálculo das contribuições previdenciárias devidas, os valores descontados, bem como as parcelas integrantes da remuneração;***

II. ***Falta de repasse de contribuições previdenciárias ao Fundo Previdenciário Capitalizado referentes ao pessoal civil do Poder Executivo, da Controladoria Geral do Estado e do Corpo de Bombeiros, no montante aproximado de R\$ 5.340.318,41, bem como do pessoal militar, no valor aproximado de R\$ 125.226,83;***

III. ***Inexistência de adoção de medidas por parte da PBPREV e do Governo do Estado visando o equacionamento do déficit atuarial correlato ao Fundo Capitalizado;***

IV. ***Ausência de desconto e recolhimento previdenciário, empregado e empregador, respectivamente, devido em função dos pagamentos realizados a “codificados”, e ausência de comprovação do recolhimento da parte patronal, contrariando o disposto no art. 40, §13, combinado com o art. 195, inciso I, “a” e II da CF.***



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04246/15

Quanto à **inexistência de recolhimento previdenciário incidente sobre os servidores contratados sem concurso público (“CODIFICADOS”)**, tem-se que a inconformidade pode ser afastada, pois não há, no caso, a respectiva contribuição, nos termos da Súmula n.º 363, do Colendo Tribunal Superior do Trabalho, abaixo reproduzida:

Súmula n.º 363 – Tribunal Superior do Trabalho (TST): A contratação de servidor público, após a CF/88, sem prévia aprovação em concurso público, encontra óbice no respectivo art. 37, II e § 2º, somente lhe conferindo direito ao pagamento da contraprestação pactuada, em relação ao número de horas trabalhadas, respeitando o valor da hora do salário mínimo, e dos valores referentes aos depósitos do FGTS.

Atinente ao ponto I, acima, a Unidade Técnica mencionou que as informações correspondentes à folha de pagamento dos servidores titulares de cargos efetivos do Estado são enviadas à Autarquia Previdenciária em forma de planilhas, contendo apenas resumos. Para os Expertos deste Tribunal os dados devem ser remetidos por meio de arquivos eletrônicos, contendo todos os dados pertinentes, possibilitando à PBPREV o real conhecimento sobre os aspectos referentes ao recolhimento previdenciário.

A impropriedade, dada a sua substância, ensancha recomendações ao Chefe do Executivo Estadual, para que observe e cumpra as disposições dos artigos 46 e 47 da Orientação Normativa n.º 02/09 – SPS, do Ministério da Previdência Social, transcritos à fl. 877.

Igualmente, a restrição correspondente à ausência de repasse de contribuições previdenciárias ao Fundo Previdenciário Capitalizado (ponto II) foi aventada pelo Departamento de Auditoria Governamental (DEAGE) em razão de divergências procedimentais quanto à forma de apuração dos valores das citadas contribuições. A Auditoria do TCE/PB utiliza o valor bruto da folha de pagamento como base de cálculo, ao contrário da Administração Pública, que considera valores líquidos, emergindo daí as disparidades numéricas. De toda forma, a própria PBPREV, por meio de ofício (fls. 710/711), comunicou a inexistência de débitos passíveis de recolhimentos, particularidade que, para este Órgão Ministerial, desconstitui a inconformidade.

Quanto à ausência de medidas destinadas ao equacionamento do déficit atuarial correlativo ao Fundo Capitalizado, denota-se que o Estado da Paraíba não vem adotando nenhum planejamento para mensurar os recursos necessários à garantia dos benefícios que constituem o regime próprio de previdência (RPPS). No Parecer PPL 00011/15, este Tribunal recomendou ao Chefe



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04246/15

do Poder Executivo Estadual a elaboração de demonstrativos referentes à projeção atuarial. Contudo, essa atividade de prospecção não tem sido desempenhada em sua totalidade, conforme anotado pelo Órgão Auditor. É imprescindível, portanto, que a Administração Pública e a PBPREV, instituição competente no trato da matéria, coordenem meios para minimizar o déficit atuarial, buscando preservar a sustentabilidade do regime próprio de previdência do Estado da Paraíba.

A Unidade Técnica também registrou **excesso de gastos do Governador do Estado na área de propaganda, promoção e divulgação das ações do governo.**

Suscitou-se, neste tema, desrespeito à Lei Nacional n.º 9.504/1997 (Lei das Eleições), especificamente quanto aos dispositivos abaixo transcritos:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

VI – nos três meses que antecedem o pleito:

b) – com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar propaganda institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;

VII – realizar, em ano de eleição, antes do prazo fixado no inciso anterior, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam à média dos gastos nos três últimos anos que antecederem o pleito ou do último ano imediatamente anterior à eleição.³⁸

Prefacialmente é forçoso descortinar os lindes demarcatórios da atribuição dos Tribunais de Contas para o trato do *thema decidendum*. Para tanto, confira-se o pensamento do eleitoralista Olivar Coneglian:

Pode-se perguntar se um tribunal de contas poderia examinar essa questão, quando da prestação de contas do órgão público. Parece que sim. Dessa

³⁸ A redação do inciso VII do art. 73, da Lei n.º 9.504/97 está disposta em sua versão original, tendo em vista que tal preceptivo foi alterado no ano de 2015, pela Lei n.º 13.165. Esta modificação, por óbvio, não se aplica às Contas em exame, por se tratar do exercício financeiro de 2014.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04246/15

forma, se o tribunal de contas examinar e constatar que houve ofensa ao disposto no inciso VII, pode desaprovar as contas e deve comunicar à Justiça Eleitoral, que então fará o que ainda estiver ao seu alcance, não se podendo olvidar que, quando o TC examinar as contas, já terá passado o período eleitoral. Também se deve lembrar que o Tribunal de Contas pode desaprovar as contas se houver excesso, mesmo administrativamente, e mesmo sem levar o caso à Justiça Eleitoral. Afinal, existe na lei um limite de gastos com publicidade, e esse limite deve ser observado pelo agente público. O tribunal de contas examina o excesso de gastos em período eleitoral independentemente de eventuais sanções eleitorais ou de representação na órbita da Justiça Eleitoral.³⁹

Côncio de sua competência constitucional, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná editou o Prejulgado n.º 13/2011, *ad verbum*:

PREJULGADO. GASTOS COM PUBLICIDADE EM ANO ELEITORAL. VEDAÇÕES. ART. 73, DA LEI FEDERAL N.º 9.504/97. COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS PARA FISCALIZAR. LIMITE MÁXIMO DE GASTO DEFINIDO PELA MÉDIA DOS ÚLTIMOS TRÊS ANOS OU DO ANO ENTERIOR. RESOLUÇÃO N.º 22.718/08, DO TSE. MENOR VALOR. IMPOSSIBILIDADE DE ADOÇÃO DE PROPORCIONALIDADE. ACÓRDÃO N.º 2.506/00, DO TSE. AS IMPLICAÇÕES DA EXTRAPOLAÇÃO DOS LIMITES DOS GASTOS COM PUBLICIDADE, PREVISTOS NA LEI ELEITORAL, SERÃO DITADAS PELA ANÁLISE CONTEXTUAL DE CADA CASO.

Os Tribunais de Contas, na esteira do Texto Magno de 1988, ao exercitarem suas atribuições, adotam como parâmetro de análise do gasto público, dentre outros referenciais, a **legalidade**. Inserem-se na expressão “legalidade” todos os atos normativos válidos do nosso ordenamento jurídico, e, por óbvio, a legislação eleitoral, consoante as anotações doutrinárias aqui colacionadas:

Legalidade, no caput do art. 70 da CF, refere-se ao controle da obediência das normas legais pelo responsável fiscalizado. O controle da legalidade verifica a obediência às formalidades e aos preceitos previstos no ordenamento jurídico positivo.⁴⁰

O Princípio da Legalidade, devidamente consignado no artigo 37 da Lei Maior, exige que, nos procedimentos de fiscalização, os órgãos encarregados

³⁹ *Propaganda Eleitoral*. Juruá, 8.ed., 2006, p. 107.

⁴⁰ LIMA, Luiz Henrique. *Controle Externo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 33.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04246/15

do controle da coisa pública verifiquem se a aplicação dos recursos públicos ocorreu nos termos do ordenamento jurídico (Constituição, Leis, decretos etc.).⁴¹

Ao se adotar tal exegese, não se pretende, aqui, sustentar a usurpação da competência da Justiça Eleitoral, como afirmado pela Defesa. De fato, quem detém o poder de aplicar as sanções previstas na legislação eleitoral é nominada Justiça Especializada. As Cortes de Contas, concluindo pela ocorrência do excesso de gastos com publicidade em ano de pleito eleitoral, pode desaprovar as respectivas contas, por critérios de legalidade, e remeter peças de informação, por exemplo, ao Ministério Público Eleitoral para as providências de sua responsabilidade como, por exemplo, a deflagração de procedimento investigatório.

Assim, não há falar em indevida invasão deste Órgão de Controle Externo na esfera do Poder Judiciário. Esta Corte, em diversos feitos, tem identificado **indícios** de prática de atos de improbidade administrativa, imputando responsabilidades financeiras (e não civil ou penal) aos respectivos agentes públicos, enviando cópias de processos de Prestações de Contas ao Órgão Ministerial competente e, nem por isso, esta Corte está a imiscuir-se na área de atuação do Poder Jurisdicional, privativamente competente para a imposição das reprimendas (sanções civis) plasmadas na Lei Nacional n.º 8.429/92. Logo, as irregularidades em apreço são passíveis de análise neste leito processual.

Estabelecidos tais preceitos, investigam-se objetivamente os fatos intrínsecos às falhas em evidência.

Concretamente, materializou-se ofensa, em tese, ao disposto no art. 73, inc. VI, "b", da Lei n.º 9.504/97, pois na gestão do Sr. Ricardo Vieira Coutinho ocorreu o **efetivo pagamento de despesas** na Função "**comunicação**", especificamente na Ação "**divulgação dos programas e ações do Governo (2245)**", no montante de R\$ 7.472.665,48 (sete milhões quatrocentos e setenta e dois mil seiscentos e sessenta e cinco reais e quarenta e oito centavos), notadamente no período de três meses anteriores ao pleito eleitoral (01.07.2014 a 30.09.2014).⁴² Dessa forma, para efeito de apreciação destas Contas de Governo, conquanto o TCE/PB não tenha a competência para impor sanções afetas à lei eleitoral, conforme anotado alhures, o fato em tela pode servir de parâmetro para o exame do desempenho da gestão. E, dada a sua essência, a impropriedade concorre para a emissão de parecer

⁴¹ PASCOAL, Valdecir. *Direito Financeiro e Controle Externo*. Rio de Janeiro: Elvevier, 2009, p. 137.

⁴² Dados extraídos do SAGRES deste TCE/PB.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04246/15

prévio negativo, na medida em que, ao menos no campo dos indícios, perpetrou-se desrespeito à legalidade.

Já no tocante à previsão contida no art. 73, VII, da mesma Lei n.º 9.504/97, entende este *Parquet* pela inexistência de infração à ordem jurídica, tendo em vista que no primeiro semestre do ano de 2014 (01.01.2014 a 30.06.2014) – período anterior aos três meses que antecedem as eleições – não houve dispêndio com publicidade, especialmente na função “comunicação”, acima dos montantes praticados em 2013, bem como não se hauriram gastos superiores à média dos três exercícios antecedentes ao do certame eleitoral.⁴³ Entences, o fato, neste aspecto específico, pode ser afugentado.

Os Expertos desta Casa de Controle apontaram também **violação ao art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal**, na medida em que o Governador do Estado, nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final de seu mandato popular, praticou atos configuradores de aumento de despesa, ou seja, 939 (novecentas e trinta e nove) admissões de servidores no âmbito da Casa Civil do Governador, Corpo de Bombeiros Militar, Polícia Militar do Estado, Procuradoria Geral do Estado, Vice-Governadoria e Defensoria Pública.

Ao defender-se dos fatos o Governador do Estado sustentou que as contratações de servidores se deram para o suprimento de cargos e vagas previamente existentes, bem como para garantir a continuidade dos serviços públicos essenciais, cuja despesa se encontrava devidamente prevista na Lei Orçamentária de 2014. Demais disso, aduziu que parcela das admissões aconteceu em cumprimento a decisões judiciais, as quais determinaram a nomeação de servidores efetivos aprovados em concursos públicos.

Montada a controvérsia, é interessante assentar, por crucial, que a previsão contida no aludido art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, fundamento utilizado pela Auditoria deste Sodalício para a constatação da irregularidade em tela, pode guardar conexões com as ressalvas previstas no inciso V, alíneas “a” a “e”, do art. 73, da Lei Nacional n.º 9.504/97,⁴⁴ base legal

⁴³ Segundo informações do SAGRES, no primeiro semestre de 2014, ocorreu o efetivo pagamento de R\$ 30.054.233,27 (Função Comunicações), ao passo que, em 2013, tal despesa correspondeu a R\$ 62.799.521,83. Aplicando-se a média do cálculo mencionado pela norma de regência (período 2011 a 2013), conclui-se que foi desembolsada a monta de R\$ 47.785.993,86.

⁴⁴ Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

V – nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, *ex officio*, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04246/15

das justificativas empreendidas pelo Conductor do Poder Executivo do Estado, sobretudo em face da técnica da interpretação sistemática das leis. Contudo, o Ministério Público de Contas paraibano reputa desnecessário qualquer aprofundamento neste aspecto, isto é, na análise conjunta dos dois preceptivos em destaque.

A celeuma se resolve única e exclusivamente pela hermenêutica do próprio parágrafo único do art. 21, da LRF, abaixo reprisado:

Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos centos e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.⁴⁵

A norma busca impedir o endividamento em final de mandato, proibindo ao agente público a criação de dívidas para o seu sucessor. De vera, a lei exige uma nova cultura política, baseada na disciplina e na responsabilidade. Dito de outra forma, a regra jurídica em comento tem por escopo:

[...] reprimir o uso privado de bens e dinheiros públicos, o que significa despesa com pessoal despida de moralidade e legitimidade, porque, de forma direta ou indireta, estará a beneficiar o gestor, seja com relação a futuros mandatos eletivos, seja sob o manto da eficiência de sua administração, contabilizando, assim, o “bônus” das benesses irregularmente concedidas às custas de legar, aos seus sucessores, as despesas que tornam ilegal sua gestão, indevidamente “ineficiente” e “exitosa”, inviabilizando, até, gestões anteriores.⁴⁶

Nessa vertente, merece realce o registro feito pela Auditoria (fl. 300), explicitando que, no período vedado pela lei, o Administrador Público em evidência realizou 360 (trezentos e sessenta) nomeações de servidores para ocupação de cargos comissionados, além de 65 (sessenta e cinco) “prestadores de serviços”, ou seja, sem concurso público, e 437 (quatrocentos e trinta

ressalvados: **a)** a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança; **b)** a nomeação para cargos de Poder Judiciário, do Ministério Público dos Tribunais de Contas ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República; **c)** a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo; **d)** a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo; **e)** a transferência ou remoção *ex officio* de militares, policiais civis e de agentes penitenciários.

⁴⁵ Texto original sem destaques.

⁴⁶ SCHMITT, Rosane Heineck. *Despesas com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Revista Interesse Público – Ano 4, volume especial – Responsabilidade Fiscal – Porto Alegre: Notadez, 2002, p. 56-67 (sem destaques no original).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04246/15

e sete), na rubrica “outros”, inexistindo, neste último caso, nenhuma especificação a respeito do regime jurídico da contratação.

O panorama objetivamente descrito, pela quantidade das nomeações em época de proibição, indica, no mínimo, ofensa aos vetores constitucionais da moralidade e da proporcionalidade, porquanto não há correlação lógica e concreta que legitime o comportamento assumido pelo gestor, inclusive entranhando no serviço público considerável parcela de servidores arrematados sem a prévia aprovação em concurso.

Verdadeiramente, a alegação genérica de que os recrutamentos de pessoal foram necessários ao atendimento da continuidade dos serviços públicos, por si só, não tem o condão de afastar o fato apurado. Segundo a Unidade de Instrução, as informações consignadas no sistema SAGRES, de responsabilidade do Governador, foram prestadas de maneira genérica e incompleta, impossibilitando aos órgãos de Controle Externo a real dimensão fática ao derredor das nomeações. Neste âmbito, percuciente alteração da Auditoria deve ser replicada:

Considerando que o gestor é o efetivo detentor das informações, teria melhores condições de informar em que situações ocorreram as admissões, por exemplo, se em função de concursos públicos homologados até o início dos 180 dias anteriores ao mandato ou se em função de determinação judicial, dentre outras ocorrências. Caberia ao gestor informar especificamente os procedimentos administrativos que deram causa à admissão de servidores, na medida em que as informações postas no SAGRES não fazem referência ao procedimento ou ato que culminou na admissão acontecida (fls. 899/900).

Se houve o fornecimento incompleto de informações por parte do próprio Governador do Estado na Prestação de Contas e, a partir deste débil procedimento, a Auditoria deste Tribunal identificou, ao menos no campo dos indícios, provável afronta ao artigo 21, parágrafo único, da LRF, não resta ao Controle Externo alternativa, senão a manutenção da eiva, especialmente quando se tem em consideração a vetusta máxima de que é dever – e não somente ônus - de todo gestor público comprovar a boa e regular aplicação dos recursos financeiros da sociedade.

Em função dessas ponderações e tomando-se por base a contextura processual, associada à insuficiência defensiva, esta Procuradoria-Geral não entrevê motivos para o arredamento da impropriedade sobrelevada, a qual contribui, também, para o resultado negativo à emissão de parecer favorável às Contas de Governo do Sr. Ricardo Vieira Coutinho.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04246/15

Noutro giro, a Equipe de Instrução identificou o fornecimento defeituoso e claudicante de dados no sistema SAGRES, quanto às especificações das contratações por excepcional interesse público e de outros campos listados à fl. 302 (alínea b - inconformidades de dados quanto aos inativos/pensionistas, cargos comissionados, funções de confiança, empregados públicos e etc.). Na questão, os Auditores apontaram indícios de descumprimento à regra constitucional do concurso público como mecanismo legítimo de recrutamento de pessoal, nos seguintes termos:

[...] observou-se um decréscimo na quantidade de servidores efetivos e um crescimento na quantidade de prestadores de serviço, o que demonstra um desvirtuamento das normas postas no artigo 37, incisos II e IX, da Constituição Federal, na medida em que a exceção está sendo privilegiada em detrimento da regra. Os servidores contratados (prestadores e temporários) correspondem a 32, 86% da folha de servidores ativos do Executivo Estadual. Este percentual pode ser ainda maior, caso os servidores registrados no SAGRES como “outros” também sejam contratados por excepcional interesse público e se forem adicionados ao cálculo final os “codificados” (fls. 905/906).

Em se tratando de Contas de Governo, cuja essência foi registrada nesta peça ministerial, posiciona-se este membro do *Parquet* pela inclusão da impropriedade em destaque no rol dos motivos para a emissão de parecer desfavorável.

Referentemente às **divergências entre a Prestação de Contas Anual e as informações fornecidas pela CGE e a SEPLAG, no que tange ao montante de créditos suplementares abertos no exercício de 2014**, entende que o fato denota problema de consistência entre as informações repassadas ao Controle Externo. Cabe ao gestor público empregar maior zelo no trato da matéria, garantindo maior fidedignidade quanto à veracidade dos elementos que integram a Prestação de Contas.

Os Peritos deste Sinédrio similarmente aos exercícios anteriores, pontuaram a falta de efetividade do **Programa Empreender – PB**.

Nos termos do art. 2º da Lei Estadual n.º 10.128/23, a referida política pública do Estado da Paraíba tem como prioridade, numa visão geral, a concessão de crédito produtivo orientado aos pequenos e médios empreendedores, objetivando a geração de emprego e renda. Segundo a DEAGE houve ***grande evolução da aplicação de recursos financeiros pelo Estado da Paraíba no programa EMPREENDER, principalmente no último exercício, cujo crescimento foi de 91,18% em relação ao aplicado em 2013*** (fl. 410). Além do mais, os Expertos, assim como em



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04246/15

exercícios anteriores, apuraram a materialização de alto índice de inadimplência no programa em apreço (fls. 418/420).

Em se tratando de Contas de Governo, é pertinente repisar temas relacionados aos investimentos públicos e à qualidade da política social desenvolvida pelo ente federado. As Contas de Governo servem para demonstrar à sociedade a atuação do Gestor quanto à destinação das verbas públicas discriminadas no ciclo orçamentário, confrontando as ações governamentais com os postulados constitucionais que, no caso, assume especial relevância a **economicidade**, vetor importantíssimo para a análise da efetividade do gasto público. A propósito, tal parâmetro analítico não mais de atrela à ultrapassada visão privatista do menor custo, mas se baseia fundamentalmente no alcance do maior grau de satisfação social gerada pela política pública. É nesse viés que:

A expressão economicidade, estampada no artigo 70 da CF/88, veicula autorização do legislador constituinte para que os TCs avaliem o custo-benefício social alcançado pelo gestor do patrimônio público. De fato, a CF, ao estabelecer que o controle externo deveria verificar além da legalidade e da legitimidade, também a economicidade, legitimou os TCs a verificar resultados das políticas públicas patrocinadas com o dinheiro do contribuinte.⁴⁷

Nessa ordem, a instrução probatória demonstrou que o EMPREENDER – PB, além de ter servido de veículo para a elevação de despesas infrutíferas pelo Estado, dado o alto percentual de inadimplência dos devedores (tomadores de empréstimo ao Estado), colocou-se como desaguadouro dos parcos recursos financeiros da sociedade, sem nenhum retorno ao Estado e aos contribuintes. Na linha de raciocínio ora colocada, vem a tempo novamente o registro realizado pela preclara Procuradora Elvira Samara Pereira de Oliveira quando da apreciação das Contas do Governador relativas ao exercício de 2012:

Na relação custo-benefício, há nítido desequilíbrio entre o investimento estatal e o retorno social daí advindo, na medida em que o Poder Público tem repassado recursos pecuniários à iniciativa privada (pequenos empreendedores) para o fomento de atividades econômicas, via empréstimos, sem o retorno aos Cofres Públicos das prestações assumidas pelos tomadores do crédito, bem como sem o efetivo alcance do resultado almejado, fatos estes comprovados por meio dos índices de inadimplência apontados pela Auditoria, além das fraudes cometidas pelos particulares, tais com mudança

⁴⁷ LIMA, Gustavo Massa Ferreira. *O Princípio Constitucional da Economicidade e o Controle de Desempenho pelos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 35-36.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04246/15

de endereços e encerramento da atividade comercial após o recebimento dos recursos, gerando a necessidade, por parte do Estado, de interposição de inúmeras ações judiciais para a recomposição dos danos sofridos, medida que, como se sabe, demanda muito tempo e emprego de mais recursos públicos, sem a certeza da reversão do status quo (fl. 965 do Processo TC 04550/13).

Deveras, o cenário que envolve a política pública em referência reclama a evocação da *performance budget*, cuja ideia intuitiva é a de:

[...] entronizar nos orçamentos a avaliação de programas de governo, lançando vistas à eficiência nos gastos públicos. Tal tema é relevante porque muitas áreas do governo na verdade não carecem de poucos recursos, mas sim de uma adequada avaliação e mensuração de resultados. Não é incomum no serviço público convivermos com dispersão e duplicação de ações, práticas emergenciais quando deveriam ser corriqueiras, além de gastos sem sequer ter qualquer ideia da efetividade e do retorno à população desses dispêndios. [...]. Assim, o desafio que se avizinha na década, e nas posteriores, não é necessariamente gastar mais, mas sim gastar melhor e os orçamentos podem ser relevantes instrumentos para alcançar esses objetivos.⁴⁸

A impropriedade, na concepção deste Ministério Público Especial, também não comporta mais recomendações por parte deste Tribunal, as quais foram olvidadas. O fato, como posto, constitui motivo seguro para a emissão de parecer contrário às Contas de Governo em tela. A reiteração da conduta, agora qualificada pelo aumento significativo das despesas em relação aos exercícios anteriores, representa mais um fator impeditivo ao desfecho processual favorável ao Governador do Estado.

Por derradeiro, enfoque-se a inconformidade alusiva à **publicação da LOA sem os respectivos anexos, bem como à ausência do Quadro de Detalhamento de Despesas, que sofreu alterações em virtude de emendas parlamentares aprovadas, contrariando os ditames do art. 7º, §3º, da Resolução Normativa RN TC 07/2004, que prevê aplicação da multa prevista no art. 56, da LOTCE/PB.**

A Resolução Normativa mencionada regulamenta a instauração, instrução, tramitação e apreciação dos Processos que compõem o acompanhamento da Gestão Pública, dispondo em seu art. 7º, §1º:

⁴⁸ NÓBREGA, Marcos. Orçamento, Eficiência e *Performance Budget*. IN: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. (Orgs.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 718-719.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04246/15

Art. 7º. A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA) do ESTADO e de cada MUNICÍPIO constituirá PROCESSO ESPECÍFICO, instaurado no primeiro dia útil do exercício de referência, ou no ato de sua apresentação, se esta ocorrer antes, devendo ser juntados aos respectivos autos os documentos, dados ou informações da mesma natureza, que o Tribunal mobilizar ou lhe forem encaminhados, de acordo com a Lei e as instruções pertinentes.

§1º. Cópia autêntica da LOCA e seus anexos, conforme disposto no art. 165, inciso III, §§ 5º a 9º da CF, combinado com os arts. 166, §4º, e 167 da CE, os arts. 2º a 8º e 22 a 33 da Lei 4.320/64, e o art. 5º da LRF, com a comprovação de sua publicação no veículo de imprensa oficial do Município, quando houver, ou no Diário Oficial do Estado, deve ser enviada ao Tribunal até o quinto dia útil do mês de janeiro do ano em que se inicia a sua vigência, devidamente acompanhada da correspondente mensagem do seu encaminhamento ao Poder Legislativo e da evidência de realização de audiência pública prevista no artigo 48 da LRF.

§2º. As leis que modificarem a LOA devem ser encaminhadas ao Tribunal, até o quinto dia útil após a sua publicação, devidamente acompanhadas dos seus anexos que foram modificados e/ou acrescidos.

§3º. O descumprimento do disposto nos parágrafos anteriores enseja a incidência automática da multa prevista no artigo 56 da LOTCE.⁴⁹

Dado o teor das regras postas, a multa legal é de rigor, na medida em que se estabeleceu uma *incidência automática* da reprimenda. De mais a mais, as justificativas empreendidas pelo Sr. Governador, para este Ministério Público Especial, não ostentam vezos bastantes de juridicidade para a desconstituição da irregularidade constatada.⁵⁰

3 – DA PARTE DISPOSITIVA

Ex positis, este Ministério Público de Contas **OPINA**:

⁴⁹ Original sem destaques.

⁵⁰ O Chefe do Poder Executivo Estadual ponderou que todos os anexos da LOA 2014, inclusive o Quadro de Detalhamento de Despesas (QDD), foram publicados em Suplemento do Diário Oficial (n.º 15.454, de 04 de fevereiro de 2014). Segundo a Auditoria, apenas depois de várias solicitações o citado instrumento de publicidade institucional foi enviado, sem o referido QDD. O Governador informou ainda que o inteiro teor da publicação foi disponibilizado em *link* de internet, deixando, assim, de remeter ao TCE/PB os documentos exigidos pela Equipe de Instrução. Os técnicos registraram que o aludido *link* não serve para qualquer acesso ao suplemento referido pela defesa, peculiaridade que legitima a multa.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04246/15

a). **PELA 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 **2014** e **EMISSÃO DE PARECER FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS DE GOVERNO** prestadas pelo Sr. **RÔMULO JOSÉ GOUVEIA**, Vice-Governador do Estado, o qual exerceu a Chefia do Executivo Estadual (Períodos: 27.02.2014 a 05.03.2014), pelo Sr. **ROMERO MARCELO FONSECA DE OLIVEIRA**, Desembargador do Tribunal de Justiça da Paraíba que, na condição de Presidente da Corte, ocupou o cargo de Governador do Estado (Período: 29.07.2014 a 03.08.2014) e pela Sr.^a **MARIA DE FÁTIMA BEZERRA CAVALCANTI**, Desembargadora do Tribunal de Justiça da Paraíba que, igualmente, exerceu a Governadoria do Estado (Período: 24.03.2014 a 26.03.2014);

b). **PELA DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL AOS PRECEITOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL** no tocante às Contas de Governo do Sr. **Ricardo Vieira Coutinho** e **PELA DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO INTEGRAL AOS PRECEITOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL** quanto às Contas de Governo prestadas pelo Sr. **Rômulo José de Gouveia**, Sr. **Romero Marcelo Fonseca de Oliveira** e pela Sr.^a **Maria de Fátima Bezerra Cavalcanti**;

c). **PELA APLICAÇÃO DE MULTA** ao Sr. **RICARDO VIEIRA COUTINHO**, com fundamento na Resolução Normativa TC 07/2004, desta Corte;

d). **PELA FIXAÇÃO DE PRAZO À CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO** para que envie a esta Corte **plano de ação contendo cronograma de adoção de providências**, com vistas à implantação das recomendações discriminadas no relatório inicial por parte da Equipe de Instrução deste Tribunal, igualmente dispostas no **Acórdão APL – TC 00038/15** (Prestação de Contas do Governador do Estado – exercício 2013), tudo com fundamento no art. 45, da Lei Complementar Estadual n.º 18/93;

e). **PELA EXTRAÇÃO E REMESSA DE CÓPIAS DOS AUTOS AO MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL**, para a adoção das medidas legais que entender pertinentes, notadamente quanto aos fatos com repercussão na seara eleitoral;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04246/15

f). **PELA EXTRAÇÃO E REMESSA DE CÓPIA DOS AUTOS AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL**, especialmente diante da irregularidade suscitada pela Equipe de Auditoria desta Corte consistente na **ausência de justificativas e medidas de compensação específicas para o aumento da renúncia de receita na LDO 2014**, pois o fato, em tese, pode configurar indício de ato de improbidade administrativa tipificado no artigo 10, inciso VII, da Lei Nacional n.º 8.429/92;

g). **PELA REPRESENTAÇÃO AO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA** quanto à inconstitucionalidade da Lei Estadual n.º 10.463, de 13 de maio de 2015, bem como quanto aos atos normativos reguladores da “Bolsa de Desempenho Profissional”;

h). **PELA FIXAÇÃO DE PRAZO AO CHEFE DO EXECUTIVO ESTADUAL** para o cumprimento do art. 26, §2º, da Lei Complementar n.º 141/12.

João Pessoa(PB), 17 de dezembro de 2015.

SHEYLA BARRETO BRAGA DE QUEIROZ

Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas do Estado da Paraíba

lm