

# REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

Ano I Nº 1



JAN/JUN 2002

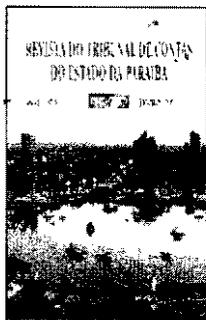




**REVISTA DO  
TRIBUNAL DE CONTAS  
DO ESTADO DA PARAÍBA**

**ANO I – Nº 1 – JAN/JUN**

João Pessoa – Paraíba  
2002



**CAPA**

Layout: Nivaldo Araújo

Fotolito: Multimagem

Impressão: A União Superintendência  
de Imprensa e Editora

**FOTOS:**

João Lobo

**EDITORAÇÃO ELETRÔNICA:**

Frutuoso Chaves e Damasceno Júnior



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
Rua Geraldo Von Sohsten, s/n, Jaguaribe  
João Pessoa – Paraíba – Fone-fax: 241-2210 – Ramal 316

**Presidente:**

Cons. Flávio Sátiro Fernandes

**Vice-presidente:**

Cons. Arnóbio Alves Viana

**Conselheiro-Corregedor:**

Cons. Juarez Farias

**Pres. da 1ª Câmara:**

Cons. José Marques Mariz

**Pres. da 2ª Câmara:**

Cons. Gleryston Holanda de Lucena

**Conselheiros:**

Luiz Nunes Alves e Marcos Ubiratan Guedes Pereira

**Procurador Geral:**

Carlos Martins Leite

**Procuradores:**

Ana Terêsa Nóbrega, Marcílio Toscano Franca Filho, Sheyla Barreto Braga de Queiroz, Isabella Barbosa Marinho Falcão, Elvira Samara Pereira de Oliveira e André Carlo Torres Pontes

**Auditores:**

Nilton Gomes de Souza, Antônio Cláudio Silva Santos, Umberto Silveira Porto, Antônio Gomes Vieira Filho, Renato Sérgio Santiago Melo, Oscar Mamede Santiago Melo e Marcos Antônio da Costa

**Diretor Executivo Geral:**

Luzemar da Costa Martins

**Assessora Técnica Chefe**

Marilza Ferreira de Andrade

[www.tce.pb.gov.br](http://www.tce.pb.gov.br)



# ÍNDICE



## ÍNDICE

<b>Apresentação</b> .....	11
<b>Palestras</b> .....	15
<i>Os gastos com pessoal na Lei de Responsabilidade Fiscal</i>	
Maria Sílvia Zanella Di Pietro .....	17
<i>O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas</i>	
Carlos Ayres Britto .....	33
<i>Os Tribunais de Contas no Cenário Político-legal da Atualidade</i>	
Marcelo Deda .....	47
<i>Cenário Econômico-financeiro da Atualidade</i>	
Ronald Queiroz .....	63
<i>Cenário Sócio-Cultural da Atualidade</i>	
Neroaldo Pontes de Azevedo .....	77
<b>Decisões</b> .....	89
Processo TC-06.964/95 .....	91
Processo T C - 05.887/94 .....	105
Processo Principal TC-2766/01 .....	109
Processo TC-04.264/99 .....	116
Processo TC-04.565/99 .....	129
Processo TC-Nº 1965/01 .....	145
Processo TC-Nº 0286/01 .....	149
Processo TC-Nº 03994/01 .....	153

<b>Pareceres dos Procuradores.....</b>	<b>157</b>
<i>Parecer 1319/00 - Exclusão do gasto com Inativos da Despesa com Pessoal de Cada Poder e Órgão</i>	
André Carlo Torres Pontes .....	159
<i>Parecer 815/98 - Quorum para Deliberação da Câmara Municipal Acerca do Parecer Prévio do Tribunal de Contas</i>	
Elvira Samara Pereira de Oliveira .....	173
<i>Parecer 690/01 - Cálculo do Orçamento e de Respasse Duodecimal ao Poder Legislativo em Face do Redutor Imposto Pela Lc N.º 91/97</i>	
Ísabella Barbosa Marinho Falcão .....	181
<i>Parecer 0698/00 - O Município e o Custeio das Despesas com Transporte Escolar</i>	
Sheyla Barreto Braga de Queiroz .....	187
<b>Poder Judiciário .....</b>	<b>191</b>
Acórdão TJ .....	193
<b>Noticiário .....</b>	<b>201</b>

# APRESENTAÇÃO



## APRESENTAÇÃO

O Tribunal de Contas do Estado da Paraíba retoma, em nova fase, a publicação de sua Revista, de natureza especializada, destinada a veicular trabalhos de doutrina, decisões, pareceres, resoluções e notícias acerca de sua atuação.

Preocupado com a necessidade de um contato permanente com a sociedade a que serve, como órgão controlador e fiscalizador dos gastos públicos, o TCE/PB vê a sua Revista como um meio de comunicação com essa mesma sociedade, juntamente com o Boletim Informativo, de periodicidade bimestral, e outros instrumentos também úteis para o conhecimento da Corte e de suas ações, tais como os Relatórios Trimestrais e Anuais, além do CD institucional lançado por ensejo das comemorações dos 31 anos do Tribunal e passível de ser, periodicamente, atualizado.

O Tribunal já teve, nos idos dos anos 80, uma revista que, por suas diminutas proporções, tiragem e alcance, não favorecia essa empatia com a sociedade paraibana, em geral, e os municípios, em particular. Não obstante, já representava a busca de sua administração – na época, sob a responsabilidade do saudoso Conselheiro José Braz do Rego – em favorecer à Corte um processo de comunicação social eficaz.

Retoma, agora, o TCE/PB a publicação de uma Revista, ciente de que os Tribunais de Contas não se podem isolar nem deixar de dar a conhecer aos seus jurisdicionados o que vêm fazendo com vistas à consecução de sua atividade-fim.

Nestes tempos de renovação do modelo estatal, é da maior significação o papel dos Tribunais de Contas e do seu relacionamento com os órgãos jurisdicionados e com a própria sociedade.

**Conselheiro Flávio Sátiro Fernandes**  
Presidente



# PALESTRAS



## OS GASTOS COM PESSOAL NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (\*)

► Maria Sílvia Zanella Di Pietro  
Professora

Agradeço, inicialmente, o convite formulado pelo Dr. Flávio Sátiro Fernandes para vir proferir palestra, aqui, no Tribunal de Contas. Fiquei muito honrada com o convite, já que se trata de um evento realizado em comemoração aos 30 anos do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. Agradeço as palavras generosas do Presidente da Mesa e digo do difícil encargo que assumi de falar sobre esse tema.

Para dizer a verdade, eu mentiria se estivesse dizendo que conheço essa Lei de Responsabilidade Fiscal a fundo. Não sei se alguém já conhece essa lei a fundo. Essa lei é bastante técnica, complexa e, evidentemente, como toda lei dessa natureza, vai exigir algum tempo de maturação e de meditação, para nós chegarmos a um consenso a respeito da interpretação de alguns de seus dispositivos. Eu vou tratar mais especificamente de uma parte da lei que diz respeito aos limites de despesas com pessoal, porque foi a parte que eu mais estudei, já que é mais relacionada com a minha área de atuação e porque participei da elaboração, do preparo de um livro que comenta essa lei. O livro deve estar para sair pela Editora Saraiva, mas a parte que eu comentei foi exatamente essa referente aos limites de despesas com pessoal.

Vou fazer, inicialmente, algumas colocações genéricas a respeito da lei, antes de entrar propriamente no assunto. Essa lei, que é a Lei Complementar nº 101, do ano de 2000, é chamada de "Lei de Responsabilidade Fiscal". Foi elaborada por inspiração estrangeira, evidentemente, mas veio trazer uma ver-

dadeira revolução em termos de gestão financeira na administração pública. Ela veio fixar os limites para o endividamento público, para expansão das despesas continuadas. Criou mecanismos para assegurar o cumprimento de metas fiscais, sendo que o objetivo último dela é o de assegurar o equilíbrio das contas públicas.

Se quiséssemos sintetizar numa frase qual o real objetivo dessa lei, poderíamos dizer que é o de impedir que o poder público gaste mais do que tem. Esse é o seu real objetivo. A lei fala logo em seu artigo 1º em responsabilidade na gestão fiscal e, para que haja essa responsabilidade, cria instrumentos de planejamento. Ela impõe, praticamente o planejamento com a definição de metas fiscais que vão acompanhar o próprio orçamento. Tem um capítulo específico dedicado à transparência na gestão pública, exigindo uma infinidade de relatórios e de publicidade para assegurar essa transparência e prevendo instrumentos de controle. Aumentou enormemente a tarefa dos Tribunais de Contas do Brasil inteiro. Eu diria que essa lei tem um lado altamente positivo e por isso tem sido muito elogiada. Criou-se uma grande expectativa de que as coisas finalmente venham a funcionar. E o lado positivo é, exatamente, o de impedir que os entes políticos façam despesas maiores do que as disponibilidades financeiras e que renunciem a receitas, quer dizer, concedam isenções, subsídios, deixem de instituir os impostos que lhes são devidos se isto vier causar algum desequilíbrio na receita pública. O poder público não tem mais liberdade de decidir por si, pois tem que obedecer aos requisitos da lei. E para que seja assegurado o seu cumprimento, foram previstas medidas sancionatórias. No entanto, a lei apresenta alguns aspectos negativos que dificultam bastante a sua aplicação.

Em primeiro lugar, é uma lei que, com certeza, foi elaborada por técnicos e exige conhecimentos altamente especializados; o legislador teve consciência disso, tanto que prevê que a União, o Governo Federal deve ajudar os municípios fazendo treinamento, fornecendo recursos materiais que permitam facilitar a aplicação da lei. Além de altamente técnica, a lei é essencialmente formalista. Ela é rica em exigências formais. Eu estava lendo um trabalho que foi elaborado por dois Assesores Técnicos do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. São Paulo tem seiscentos e quarenta e quatro (644) municípios. Foi dito o seguinte: em uma instrução normativa dirigida aos municípios — porque eu acredito que as dificuldades maiores vão estar nos municípios muito pequenos, que não têm gente especializada, não têm estrutura suficiente para enfrentar as dificuldades da lei — foram identificados quarenta e dois (42) documentos que deverão ser apresentados para

a comprovação anual perante o Tribunal de Contas. Em consequência, é um acréscimo grande de serviços para os Tribunais de Contas. Alguns Estados têm dois Tribunais de Contas — um que analisa as contas estaduais e outro que analisa as contas dos municípios; aqui na Paraíba há apenas um que analisa contas estaduais e municipais. Então é uma tarefa árdua. Por exemplo, em São Paulo esses mesmos Assessores Técnicos disseram o seguinte: entre 31 de março - que é o prazo para os municípios prestarem contas - e 30 de setembro - que é o prazo para que o Tribunal de Contas dê o seu parecer — eles terão que relatar, examinar as defesas e manifestar-se conclusivamente sobre as contas de mil duzentos e oitenta e oito (1.288) órgãos municipais, sem falar dos órgãos estaduais. É uma dificuldade muito grande; será preciso simplificar, fazer algumas espécies de formulários do tipo que fazem para imposto de renda, coisas que se possam preencher de uma forma mais simplificada, sob pena de se tornar impossível essa prestação de contas e o controle. E se não há controle, aos poucos a lei vai perdendo a força, porque os órgãos também vão tendendo a descumprir a lei.

Outra dificuldade que tem sido muito levantada — inclusive a imprensa tem falado muito isso, exatamente no âmbito municipal, porque os novos Prefeitos que assumiram já tiveram que enfrentar essa lei nova — é que não houve uma fase de transição para permitir a aplicação da lei, quer dizer, a lei veio encontrar uma situação caótica. Os municípios, os Estados e todos os níveis de Governo estão com muitas dívidas, a crise fiscal é muito grande e não se pode, num passe de mágica, esquecer toda essa realidade e impor a aplicação da lei da noite para o dia. Diante dessas dificuldades a grande pergunta é essa: a lei pega ou não pega? Porque algumas leis aqui no Brasil são feitas mas não pegam, não têm condições de ser cumpridas e eu me lembraria de um exemplo que não é nem lei, é Emenda à Constituição que até hoje, em grande parte, está permanecendo como letra morta, que é a chamada Emenda da Reforma Administrativa, Emenda Constitucional nº 19, que demorou meses ou anos para ser aprovada; ela foi em grande parte idealizada pelo Ministro Bresser Pereira, foi aprovada finalmente e, até hoje, é letra morta, com exceção de poucos dispositivos. Ela ainda é letra morta, quer dizer, mudou o Ministro, extinguiu-se o Ministério, toda aquela ideologia que levou à elaboração da emenda caiu por terra. Não sei o que vai acontecer com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Eu acho que por mais que se pretenda alcançar os objetivos da lei, o intérprete vai ter que ter um bom senso maior do que teve o legislador ao elaborá-la. Eu acho que seja o Tribunal de Contas, seja o Ministério Público, seja o Poder Judiciário, o que se espera é que eles interpretem a lei com os

temperamentos necessários para torná-la viável. Sempre que se impõem excessos de formalismo e de exigências, a tendência é procurar caminhos paralelos, o que nós, evidentemente, não gostaríamos que acontecesse pela insistência do Governo Federal em negar a mudança da lei, para permitir essa fase de transição. Isso pode levar à inaplicabilidade da lei, pelo menos parcial.

No que diz respeito às despesas de pessoal, existe um capítulo da lei que cuida do tema, que vai dos artigos 18 a 23. Seu fundamento é o artigo 169 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19. Esse artigo 169 prevê que lei complementar estabeleça o limite de despesa com pessoal. Essa previsão constitucional de limite de despesa com pessoal vem desde a Constituição de 1946, só que não havia lei estabelecendo o limite; então o dispositivo constitucional permanecia inaplicado. Na Constituição de 1967, o próprio texto constitucional já dizia que o limite era de 50%. Não remetia à lei. Mas essa norma teve uma duração curta, porque quando veio a Emenda Constitucional nº 01, de 1969, ela já tirou esse limite de 50% e remeteu a disciplina da matéria à lei e a lei continuou não saindo. A Constituição de 1988 previu no artigo 169 que lei complementar definiria esse limite; veio a chamada “Lei Camata” que é a Lei Complementar nº 82, de 27 março de 1995, que estabeleceu o limite de 50% para a União e 60% para os Estados e Municípios e concedeu um prazo de três (03) anos para que esse limite fosse atingido; mas a lei não foi cumprida, porque o dispositivo constitucional não previa sanção para o descumprimento. Veio depois uma outra lei, a Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999, depois revogada pela Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, a chamada “Lei de Responsabilidade Fiscal”. Essa lei já veio na vigência da Emenda Constitucional nº 19, que deu nova redação ao artigo 169, dispositivo esse que prevê sanções pelo descumprimento da lei. E a sanção que está prevista no artigo 169 é dirigida aos Estados e Municípios; não está prevista sanção para a União. A sanção é o impedimento de que Estados e Municípios que não cumpram o limite fiquem impedidos de receber transferências de recursos federais e estaduais. Existem determinados recursos que a União transfere para Estados e Municípios, os Estados transferem para os municípios; e fica proibida essa transferência para os que não respeitem esses limites. Depois a Lei de Responsabilidade Fiscal ampliou as sanções, como vamos verificar um pouco adiante.

O artigo 18 da LRF define o que se considera despesa total com pessoal e, aí, abrange praticamente tudo. Ela deu o conceito de pessoal na lei, que acabou ficando um conceito bastante amplo, porque não só abrange os servidores estatutários, como servidores celetistas, os membros dos três poderes, os

integrantes do Tribunal de Contas, abrangeu os inativos — se é que se pode chamar o inativo de pessoal — e abrangeu até os pensionistas. Pensionista não é e nem foi servidor público, no entanto, eles estão abrangidos também aí, entre as despesas com pessoal. Todo e qualquer tipo de remuneração ou vantagem pecuniária paga a essas categorias de pessoas que mencionei foram abrangidas. Evidentemente que não vou mencionar todas, mas queria chamar atenção para algumas coisas que podem dar margem à dúvida. Foram mencionados: vencimentos, vantagens pecuniárias, subsídios, proventos de aposentadoria, reforma, pensão, encargos sociais, contribuições recolhidas as entidades de previdência. Eu queria fazer uma observação com relação aos proventos dos inativos, que foram incluídos entre as despesas de pessoal. Porém, temos que lembrar que, a partir da Emenda Constitucional nº 20 (Emenda da Reforma Previdenciária), foi instituído o regime previdenciário para os servidores. Os servidores federais já tinham esse regime previdenciário contributivo, quer dizer, o servidor federal já contribuía para aposentadoria. No âmbito dos Estados e Municípios, normalmente, o servidor público não contribui para aposentadoria. A aposentadoria do servidor constitui um encargo do Estado que independe de contribuição. Nós temos que entender que quando o dispositivo fala que a despesa com inativo entra no limite total de despesa com pessoal, ele está incluindo somente os proventos que constituem encargo do Estado, mas não está incluindo os proventos que são pagos por órgãos previdenciários. Por exemplo, se o Estado de São Paulo, Estado da Paraíba instituíram regime previdenciário contributivo para o servidor, é o próprio servidor que está pagando por sua aposentadoria. Então, os recursos pagos com esses recursos que resultam de contribuição de servidor não entram como limite de despesa com pessoal, mas entra a parte com que o Estado contribui, porque quando se institui um regime contributivo para o servidor, o servidor contribui com uma parte e o Estado contribui com outra. Essa importância que o Estado recolhe a título de contribuição é considerada como despesa de pessoal. No Estado da Paraíba — que acredito esteja igual ao Estado de São Paulo — não foi instituído o regime contributivo para o servidor, para fins de aposentadoria. Então, aquilo que se paga para os aposentados é encargo do Estado e, portanto, entra no limite de despesa com pessoal.

Outra coisa interessante que está na lei — que alguns já estão criticando e acham até que é de constitucionalidade duvidosa — é o § 1º do artigo 18, que diz: “os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra, que se referem a substituição de servidores e empregados serão contabilizados como *outras*

*despesas de pessoal*”. O que é terceirização? Vou falar rapidamente a respeito desse assunto. A terceirização não é coisa nova nem em empresa privada, nem na administração pública, porque a administração pública sempre terceirizou. Cada vez que a administração pública contrata uma empresa para realizar um obra ou para prestar um serviço, ela está terceirizando. Ao invés dela prestar o serviço ou realizar a obra com seus próprios servidores, ela contrata uma empresa que vai realizar a obra ou o serviço. Isso é terceirização e embora a lei não use essa palavra, é matéria que está disciplinada pela Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93). É perfeitamente lícito e é evidente que isto não é considerado despesa de pessoal, porque as pessoas que trabalham, trabalham para a empresa, portanto, não têm vínculo com o Estado. Existe uma forma de terceirização que surgiu para burlar a exigência de concurso público e que se vulgarizou bastante dentro da administração pública, que é a terceirização sob a forma de fornecimento de mão-de-obra. Às vezes a administração celebra um contrato chamando-o de “locação de serviços” ou de “prestação de serviços” mas, na realidade está contratando pessoas por meio de uma empresa interposta. Ela contrata a empresa e esta vai fornecer pessoal para trabalhar dentro da administração pública. É essa terceirização sob forma de fornecimento de mão-de-obra que a lei está dizendo que entra como despesa de pessoal. Porque o legislador sabe que isso é feito para burlar a exigência de concurso público. Essa forma de terceirização se intensificou quando a Emenda nº 19 saiu e estabeleceu um limite de despesa com pessoal. Ao invés de contratar servidor, fazer concurso — porque isto iria aumentar a despesa com pessoal — celebra-se um contrato, porque essa despesa não entra como despesa de pessoal. A partir da Lei Complementar nº 101, esse tipo de contrato entra como despesa de pessoal. É muito fácil distinguir a terceirização sob forma de prestação de serviços da terceirização nessa forma de fornecimento de mão-de-obra, porque na primeira a administração pública celebra um contrato com a empresa e a empresa é quem vai prestar o serviço. Existem duas características que são fundamentais para distinguir um contrato do outro. São as idéias de subordinação e de pessoalidade, porque no contrato de locação de serviços a pessoa que presta o serviço é subordinada à empresa que está prestando o serviço. Não existe nenhuma subordinação dentro da hierarquia da administração pública. Por exemplo, se a empresa quiser, ela pode um dia pôr o “João”, outro dia pôr o “José” e outro dia pôr a “Maria”. Não existe nenhuma subordinação e não existe essa idéia de pessoalidade, porque a administração pública escolhe a empresa sem levar em

consideração a pessoa física que vai trabalhar. No contrato de fornecimento de mão-de-obra a administração pública objetiva pessoas determinadas. Ela quer pessoa determinada e a empresa fornece aquela pessoa. Percebe-se muito isso na administração pública porque, às vezes, muda a empresa e não muda a pessoa física. Quantas e quantas vezes termina um contrato de limpeza com determinada empresa, faz-se a licitação e contrata-se outra empresa, mas as pessoas físicas que continuam prestando serviços são as mesmas. Então, fica muito evidente a burla à lei. Engraçado que a lei não está dizendo que é proibido esse tipo de contrato. Ela apenas está dizendo que nesse tipo de contrato, essa despesa é considerada despesa de pessoal, porque o legislador tem consciência de que é uma forma de burlar a Constituição. Já vi algumas pessoas da área do Governo fazendo palestras entendendo que mesmo a terceirização sob a forma de locação de serviços estaria abrangida por essa norma, de maneira que em qualquer tipo de contrato de prestação de serviços, se for serviço contínuo que a administração preste, cairia aqui na norma da lei, mas acho que não é isso; a lei teve em vista, especificamente, esses contratos de fornecimento de mão-de-obra. Os demais contratos de prestação de serviços — de vigilância, de limpeza, de ascensorista, de transportes e coisas desse tipo — não entram como limite de despesa de pessoal, mas entram no item de contratos, caso contrário iria inviabilizar completamente a administração pública.

Outra norma do artigo 18 é a que define o período de apuração. O artigo 18, no § 2º, fala no período de apuração: “a despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com a dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência. O que ela quis dizer é que em qualquer período de um ano tem que ser respeitado um limite de despesa. Não é de janeiro a dezembro, mas sim em qualquer período. Vamos supor que no mês de março vá se fazer a apuração; tem-se que considerar esse mês de março e os onze meses imediatamente anteriores. Esse é que é o período de competência; qualquer que seja o mês, no período de doze (12) meses, tem que ser obedecido o limite de despesa com pessoal. Eu queria fazer uma observação, abrir aqui um parêntese, para dizer que essa norma sobre limite de despesa de pessoal é uma norma que pode ter conseqüências negativas, também, se ela for aplicada excesso de rigor. Porque não consigo conceber a prestação de serviços públicos sem pessoas para trabalhar. A própria Constituição e outros dispositivos impõem deveres à União, aos Estados e aos Municípios. O Poder Público tem o dever de atuar na área da saúde, tem o dever de prestar o

ensino, tem o dever de agir na área da segurança, porque são atividades essenciais. São deveres que a Constituição atribui ao Estado. Nós podemos chegar a um ponto, aplicando esse limite de despesa, em que Estado tem que descumprir ou se omitir ou não prestar de forma adequada determinados serviços essenciais, apenas porque está no limite de despesa com pessoal. Acho difícil colocar as necessidades públicas em termos tão matemáticos: mais de 60% não pode. E se precisar? Fico pensando isso em termos, por exemplo, do estado de São Paulo, da cidade de São Paulo, talvez uma das cidades mais perigosas e mais violentas do mundo, nós temos policiais mal remunerados, mal treinados e temos poucos policiais. No entanto, o Estado de São Paulo está no limite de despesa com pessoal. Ele nem pode pagar melhor e nem pode contratar mais gente, porque está no limite de despesa com pessoal. Como é que fica? Qual o dever que é mais importante para o Estado cumprir? O dever de segurança ou o limite de despesa com pessoal? Colocou-se o assunto de maneira exclusivamente financeira, como se as necessidades coletivas se limitassem aos aspectos financeiros. No ano passado, por exemplo, houve greve na Universidade de São Paulo e foi muito comentado pela imprensa que a Universidade de São Paulo gasta 90% de sua folha com pessoal. O que é uma Universidade sem pessoal? O que é que uma Universidade sem professor? Com o que a Universidade gasta? Universidade sem professor não existe; como é que se vai diminuir despesa com pessoal? Sem falar que faz seis (06) anos que está fechada a contratação de novos docentes. Se continuar nesse ritmo, os antigos vão se aposentando, vão morrendo, vão se afastando e nós não temos gente nova para repor. O que é que vai acontecer com o ensino? Acho que é uma norma muito problemática que pode levar a situações muito difíceis para o Poder Público e para os próprios usuários dos serviços público. Não podemos imaginar um hospital sem médico, não podemos imaginar uma escola sem professor, não podemos imaginar segurança sem o policial. Precisaria haver um temperamento na aplicação da lei; por isso os órgãos de controle vão ter que ter um bom senso que faltou — na minha maneira de ver — ao legislador federal.

O dispositivo que fixa o limite é o artigo 19. Ele diz que: “50% é o limite para a União e 60% para os Estados e Municípios. E prevê algumas exceções, indicando, no § 1º, algumas despesas com pessoal que estão excluídas do limite. Fala, por exemplo, de demissão de servidores ou empregados, demissão voluntária, aplicação do inciso II, do § 6º do artigo 57. Tudo que diz respeito ao Congresso Nacional foi excepcionado na lei, como também foi excepcionado

na Emenda Constitucional nº 19. Esse dispositivo está dizendo o seguinte: “quando há convocação extraordinária do Congresso Nacional, os Deputados e Senadores recebem até o dobro dos subsídios”. Isto já foi excepcionado na Emenda Constitucional nº 19, coestabelecer que esse dobro não entra no teto salarial. E aqui também está dizendo que não entra no limite de despesa com pessoal. O dispositivo, no entanto, só está fazendo referência ao Congresso Nacional. Não fala nada da Assembléia Legislativa, nem das Câmaras Municipais. Será que não entram, também, no limite de despesa com pessoal? Eu entendo que não. Se o Governador fizer uma convocação extraordinária, se os prefeitos também fizerem convocação extraordinária, aplica-se a mesma regra, porque essa indenização em dobro é considerada uma verba indenizatória e não é remuneração; por isso ela é excluída, também, do teto salarial. Além disso, temos uma Federação, com três níveis de Governo e o princípio da isonomia entre as entidades federativas exige um tratamento isonômico.

Também são excluídas da despesa com pessoal as despesas judiciais que sejam anteriores ao período de competência. O que o legislador está querendo dizer? A lei fixou aquele período de um ano. Se sair uma decisão judicial mandando pagar alguma importância ao servidor público, ela vai entrar no limite de despesa com pessoal, se essa importância estiver dentro desse período de um ano. Se for correspondente a período anterior a esse ano, não entra. Acho importante ressaltar isso, porque os Estados, os Municípios e a União, as vezes têm que pagar os precatórios. Não é o valor do precatório que entra nesse limite de despesa, porque, se assim fosse, cada vez que o Governo tivesse que pagar um precatório ultrapassaria o limite. O valor do precatório varia de mês para mês. Não é essa a idéia. O que se tem que verificar é se aquele pagamento corresponde a uma vantagem devida no período de apuração de um ano ou se anterior. Se for anterior, não entra no limite de despesa com pessoal.

Também não entra no limite de despesa com pessoal as despesas com inativos — e aqui nós voltamos àquilo que já havia dito — ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas com recursos provenientes de arrecadação de contribuição dos segurados. Isso é uma confirmação daquilo que eu tinha dito. Se o aposentado recebe de um órgão previdenciário ou de um fundo previdenciário, em decorrência de uma contribuição que ele mesmo fez, essa importância não entra no limite de despesa com pessoal. Se for aposentadoria paga às custas dos cofres públicos — sem contribuição do servidor — daí entra o limite de despesa com pessoal. Aqui a lei faz também referência as demais

receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens e direitos, bem como o seu superávit financeiro. Isto porque a lei que disciplinou a Previdência Social dos servidores permitiu a instituição de fundos. O fundo seria uma receita que fica vinculada exclusivamente aos fins previdenciários. Desse modo, ainda que a aposentadoria seja paga por intermédio de fundos, ela não entra como limite de despesa de pessoal. Eu queria fazer, também, um lembrete, o artigo 44 da lei proíbe a aplicação de receita de capital derivada da alienação de bens e direitos, para fins de pagamento de pessoal. Quer dizer, não se pode, por exemplo, vender uma empresa, privatizar uma empresa, vender ações do Estado, vender imóveis e usar esse dinheiro para pagamento de pessoal, mas é possível usar esse dinheiro para formar um fundo previdenciário para os servidores públicos. Nesse caso, isto é válido e não entra como limite de despesa com pessoal.

Depois vem o artigo 20, que estabeleceu uma repartição dos limites de despesa entre os três Poderes. Como é que se reparte esse limite? É só o Poder Executivo? Quanto cada um dos Poderes tem que observar do limite? O dispositivo fez essa divisão entre os três Poderes, o Ministério Público, o Tribunal de Contas, estabelecendo quanto cada um tem que observar. O Poder Executivo, evidentemente, vai ter um limite maior, mas os outros Poderes também estão sujeitos a um limite. A idéia é a seguinte: Se não se estabelecesse em divisão para cada Poder, evidentemente, o Poder Executivo iria arcar com todo o ônus imposto pela lei. Existe sempre uma tendência a jogá-lo para o Poder Executivo. Mas, a lei exorbitou quando estabeleceu esses de forma tão matemática que não deixou nenhuma abertura, praticamente. Ela colocou os Estados e Municípios numa verdadeira “camisa de força”, exorbitando do que prevê a própria Constituição, na minha maneira de ver. Foi feita uma proposta de Ação Direta de Inconstitucionalidade contra esse dispositivo alegando que ele fere a autonomia dos Estados e Municípios, mas o Supremo não deu a liminar. Ele não viu nenhuma inconstitucionalidade de imediato, de maneira que continuam valendo esses limites. Entendo, porém, que esses limites são inconstitucionais. Existe um artigo na Constituição Federal que fala da Lei de Diretrizes Orçamentárias e deixa que a Lei de Diretrizes Orçamentárias fixe as metas do Governo. Como é que se podem fixar metas se existem esses limites definidos matematicamente? Vamos supor que entre as metas fiscais, entre as metas orçamentárias, esteja a de reestruturar o Poder Judiciário. Vai-se ampliar o Poder Judiciário está defasado. Como é que se vai poder fazer isto se existe esse limite matematicamente fixado. Esse dispositivo da lei, mais do

que qualquer outra coisa, contraria a norma constitucional que dá essa fixação de metas para cada um dos entes políticos. Cada um tem que fixar as suas metas.

A lei tinha um dispositivo que foi vetado pelo Presidente da República e, ao fazê-lo, tirou essa flexibilidade dos Estados e Municípios e daí é que a lei ficou mesmo inconstitucional. Com efeito, havia um parágrafo na lei, § 6º do artigo 20, segundo o qual “somente será aplicada a repartição dos limites estabelecidos no caput, caso a Lei de Diretrizes Orçamentárias não disponha de forma diferente”. Equivale a dizer que valem os limites do artigo 20, porém a Lei de Diretrizes Orçamentárias pode fixar índices diferentes. Com isso, estar-se-ia dentro daquela idéia de que cada ente político fixa as suas metas e estabelece índices diferenciados. O Presidente da República vetou esse dispositivo e daí resultou a inconstitucionalidade. O fundamento para o veto foi o seguinte: “a possibilidade que os limites de despesa de pessoal dos Poderes e órgãos possam ser alterados na Lei de Diretrizes Orçamentárias poderá resultar em demandas ou incentivos, especialmente no âmbito dos Estados e Municípios, para que os gastos com pessoal e encargos sociais de determinado Poder ou órgão, sejam ampliados em detrimento de outros”. O receito dele é que se jogue tudo para o Poder Executivo e que os outros Poderes fiquem mais flexíveis em relação aos limites. Mas acho que essa flexibilidade era necessária para dar cumprimento à Constituição; do jeito que ficou existe a inconstitucionalidade. E também, o veto a esse dispositivo ficou meio contraditório, porque não foi vetado um outro que está no § 5º do artigo 20, que diz o seguinte: “para os fins previstos no artigo 168 da Constituição — este artigo da Constituição prevê que o Poder Executivo entregue para o Poder Judiciário, para o Poder Legislativo e para o Ministério Público uma parcela do orçamento, porque eles têm autonomia financeira e têm autonomia orçamentária — a entrega dos recursos financeiros correspondentes a despesa total com pessoal com poder e órgão, será resultante da aplicação dos percentuais definidos nesse artigo ou aqueles fixados na Lei de Diretrizes Orçamentárias”. Aquela abertura que se tirou do § 6º não foi retirado do § 5º. Entendo que este § 5º está permitindo que a Lei de Diretrizes Orçamentárias fixe índices diferentes para entrega de montantes ao Legislativo e ao Judiciário.

Com relação ao controle, a matéria está nos artigos 21, 22 e 23. O artigo 21 prevê algumas hipóteses de nulidade de pleno direito. O artigo 22 estabelece hipóteses de periodicidade de verificação e o artigo 23 fixa um prazo para eliminação dos excessos; quem ultrapassar o limite está sujeito a um prazo para se

adequar à lei. O artigo 21 indica alguns casos de nulidade de pleno direito e eu queria comentar uma hipótese especificamente, porque é impossível comentar todos os dispositivos da lei; mas há uma hipótese que diz respeito aos inativos e que é importante nós comentarmos. O artigo 21 diz que é nulo de pleno direito o ato que provoque aumento de despesa com pessoal e não atenda as exigências dos artigos 16 e 17, bem como o limite legal de comprometimento aplicado as despesas com pessoal inativo. Quando o Governo federal começou o limite de despesa com inativo, com os aplausos da imprensa, comecei a ficar seriamente preocupada. Como é que se vai limitar? Os servidores preencheram os requisitos legais e têm direito a proventos integrais, que não podem ser reduzidos; como é que se vai limitar a despesa com inativos? Não há como limitar. No entanto, fiquei tranqüila quando vi a Lei Geral de Previdência (Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998) que estabelece normas sobre limite de despesa com inativos. Essa lei, quando fala do limite de despesa com inativo, está tratando daquele inativo que tem o regime previdenciário contributivo. Aí é que entra o limite de despesa com inativo; quer dizer, aquela contribuição que o poder público faz para o regime previdenciário é que tem o limite fixado na Lei Previdenciária; não o pagamento da aposentadoria, porque os proventos são integrais e são uma garantia do servidor. O que pode ser limitado é a contribuição do poder público para o regime previdenciário do servidor. E a Lei nº 9.717/98 estabeleceu dois tipos de limites: em primeiro lugar, a contribuição do poder público não pode ser mais do que o dobro da contribuição do servidor; se o servidor tiver um desconto de 10% para aposentadoria, o poder público só pode contribuir até 20%; esse é um primeiro limite. Em segundo lugar, a despesa líquida não pode ultrapassar 12% da receita líquida. Na realidade, se estabelece limite de despesa com inativo, o que se pretende é estabelecer um parâmetro para que se calcule o montante da contribuição do poder público para o regime previdenciário do servidor. Não há como limitar proventos de inativos no caso do inativo que não tem regime previdenciário. A Constituição é que garante proventos integrais para o servidor aposentado.

Outra norma que chama atenção é a do artigo 21, parágrafo único, Segunda qual “é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento de despesa com pessoal, expedido nos cento e oitenta (180) dias anteriores ao final do mandato”. Quando está terminando o mandato, nos últimos 180 dias não pode haver aumento de despesa com pessoal. Entendo que, aqui, também haver uma interpretação adequada, porque não é que esteja proibido qualquer ato de pro-

vimento, qualquer nomeação, porque isto poderia levar, também, a situações absurdas. Pode haver atos de provimento desde que sejam compensados ou com aumento da receita ou com atos de vacância. Por exemplo, se um servidor foi exonerado, outro pode ser nomeado. O objetivo da lei, com essa norma, não é objetivo eleitoral. Essas proibições de nomeações em período eleitoral constam da Lei Eleitoral. O objetivo da lei é outro, ou seja, o de evitar os trens de alegria que oneram o orçamento para o exercício do novo mandato.

O artigo 22 cuida da verificação dos limites. A norma é bastante voltada para o Tribunal de Contas e os órgãos de controle. Vou analisar mais o artigo 23, que cuida do prazo e das medidas para eliminação do excesso de despesa. Existe, aqui, uma disposição final que deu um prazo de dois anos para que os entes políticos atinjam o seu limite; quem, na data da em vigor da lei — que foi maio de 2000 — estiver acima do limite vai ter dois anos para se adequar. Esses dois anos não são contados a partir de maio de 2000. São os exercícios subsequentes, porque a lei fala em dois exercícios. Serão o exercício de 2001, até o final 2002 para atingir o limite. Isso é uma disposição transitória, mas fora essa disposição, há outra, de caráter permanente: uma vez atingindo o limite, a lei prevê que a verificação seja feita a cada quadrimestre. Verificando num quadrimestre que o ente está acima do limite, ele tem os dois quadrimestres subsequentes para se adequar. Nesse dispositivo é que estão previstas as sanções para quem não cumprir o limite de despesa e, aqui, eu acho que a lei exorbitou. Ela foi além de que prevê a Constituição Federal. A Constituição, no seu artigo 169, só previu como sanção a proibição de fazer transferência de recursos, tratada na lei como transferência voluntária. Diz o § 2º do artigo 169: “decorrido o prazo estabelecido na Lei Complementar referida neste artigo, para adaptação aos parâmetros ali previstos, serão, imediatamente, suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais ao Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites”. A lei tratou desse repasse de verba como transferências voluntárias, deixando bem claro que o que não pode ser feito é a transferência voluntária de ajudas, subsídios ou empréstimos. Mas aquelas transferências que são obrigatórias, que decorrem de repartição de tributos, essas continuam sendo feitas. Apenas a União não pode conceder ajuda para Estados e Municípios; os Estados não podem ajudar os Municípios que estejam fora do limite. Isto está na Constituição. Mas a lei ampliou as sanções, na minha maneira de ver, indevidamente, porque veio proibir, também, a obtenção de garantia, direta ou indireta, de outro ente e a contratação de opera-

ções de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida imobiliária e as que visem a redução das despesas com pessoal. Porque entendo que a lei exorbitou? Porque a Constituição, no artigo 52, define as competências do Senado, dentre as quais os dos incisos VI, VII, VIII e IX: fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios; dispor sobre limites globais e condições para operação de crédito externo e interno da União, dos Estados, Distrito Federal e suas Autarquias; dispor sobre limites e condições para concessão de garantia da União em operações de crédito interno e externo; estabelecer limites globais e condições para a dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. pela Constituição é o Senado que tem que autorizar operações de crédito, que tem que fixar os limites para a dívida. Não é competência do legislador federal, não é competência do Congresso. Assim sendo, uma vez que os Estados e Municípios estejam dentro dos limites, dentro das normas estabelecidas pelo Senado, não há como impedi-los de fazer essas operações a título de sanção. Acho que nesta parte a lei, realmente, exorbitou. E a lei, ainda, no artigo 30, prevê iniciativa do Presidente da República para propor ao Senado essa fixação dos limites. Não é competência do Presidente da República propor. A Constituição só prevê a iniciativa do Presidente da República no inciso VI, para fixar limites globais para o montante da dívida consolidada. É a única hipótese em que o Senado depende de iniciativa do Presidente da República; nas outras não depende. A lei exorbitou, também, ao falar nessa iniciativa do Presidente da República. O assunto mereceria uma ADIN (Ação Direta de Inconstitucionalidade) para tentar derrubar essa parte da lei e aplicar, apenas, aquela sanção que, realmente, a Constituição prevê.

Outra coisa em que a lei exorbitou foi ao prever as medidas para redução das despesas com pessoal. O artigo 169 da Constituição exige que sejam observados os limites definidos em lei. Os Estados e Municípios que estejam fora dos limites, o que eles devem fazer? Em primeiro lugar, devem reduzir em 20% as despesas com cargo em comissão. Se isto não for suficiente, devem exonerar os servidores não estáveis. Em terceiro lugar, podem exonerar servidores estáveis; aqui se diz que houve quebra da estabilidade, porque a exoneração pode atingir servidores estáveis desde que haja ato normativo definindo critério para escolha do servidor, não se pode simplesmente escolher aleatoriamente o servidor a ser exonerado, porque a lei quis evitar a perseguição política. A lei exige que haja primeiro um ato normativo definindo qual o critério, qual o órgão a ser

atingido; qual a atividade que vai ser atingida, vai usar o critério do maior tempo de serviço, o de maior remuneração, etc. Tudo isso tem que, previamente, estabelecido em ato normativo, para escolher qual o servidor estável que vai perder o cargo. Mas a lei foi além, porque diz que adotadas todas essas medidas, se ainda assim não se atingir o limite, poderá haver redução temporária de jornada de trabalho. Aqui também entendo que a lei exorbitou; primeiro, porque a medida não está prevista na Constituição; segundo, porque a redução da jornada de trabalho, por força da Constituição, só pode ser feita de acordo com o artigo 7º, inciso XIII, da CF, ou seja, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho. E esse dispositivo aplica-se aos servidores públicos por norma expressa contida no artigo 39, § 3º, da Constituição. Sem acordo com o servidor não pode ser imposta a redução da jornada de trabalho, com uma conseqüente redução de vencimentos.

O fato é que a lei trouxe medidas bastante drásticas, bastante severas e não se sabe se em condições de serem cumpridas, pelo menos de imediato. Vai exigir bom senso por parte dos aplicadores da lei. Já está em vigor a lei que define os crimes fiscais, para quem desobedecer a LRF; também não sei se vai ser cumprida como se pretende. Sintetizando, penso que a lei é uma lei bem intencionada. Acredito que em longo prazo ela pode ser cumprida e pode levar a bons resultados, mas ela exige treinamento, exige preparo, exige educação e exige nova cultura para as autoridades públicas. Não se vai corrigir uma cultura que vem de muitos e muitos anos, apenas porque saiu uma lei, a sua aplicação exige tempo. Espero que a lei dê certo, mas não acreditem que ela dê certo num prazo tão curto. Não sei se eu estou sendo muito pessimista. Espero, realmente, que a lei dê certo, com a ajuda principalmente do Tribunal de Contas. Acho que o Tribunal de Contas teve a sua tarefa consideravelmente ampliada, não só porque é um órgão de controle, mas porque o Tribunal de Contas vai, na realidade, ter que ajudar, orientar — porque ele não está aí só para punir, só para aplicar sanções — autoridades principalmente no âmbito municipal, baixar instruções que ajudem na aplicação de uma lei muito complexa que pode trazer imensas dificuldades e algumas dificuldades, inclusive, na prestação de serviços essenciais. Todos nós estamos acompanhando a dificuldade dos novos Prefeitos que assumiram e estão se dando as voltas com as dificuldades com a aplicação da lei. Se quiséssemos cumprir a lei de imediato, da noite para dia, acredito que a administração pública ficará, praticamente, paralisada por um bom período de tempo. Que dizer, serviços essenciais podem ser prejudicados, para que se re-

solva um problema financeiro. Acho que tem que ser posto na balança: de um lado o problema financeiro e, do outro, os serviços essenciais que o poder público não pode deixar de prestar. E nessa balança tem que se procurar um equilíbrio, devendo a balança pender para o lado do interesse coletivo. Quando eu falo do interesse coletivo, do interesse público, estou falando do interesse primário que é o interesse da coletividade e não o interesse da “máquina administrativa”.

Agradeço a atenção de todos e me coloca à disposição para perguntas que eu espero possa responder, porque conforme eu disse, não conheço, ainda, a lei a fundo e não estou inteiramente familiarizada com ela. Estamos, ainda, todos em fase de aprendizado. Muito obrigada, mais uma vez, pelo convite para participar deste Seminário”.

---

(\*) *Palestra proferida, em 1º de março de 2001, nas comemorações do 30º aniversário de instalação do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba.*

# O REGIME CONSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

► Carlos Ayres Britto

Doutor em Direito Constitucional pela PUC de São Paulo e professor de Direito Constitucional da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Sergipe (UFS).

SUMÁRIO: 1. A natural diversidade de interpretação dos dispositivos jurídicos. 2. O Tribunal de Contas da União enquanto órgão não-integrante do Congresso Nacional. 3. O Tribunal de Contas da União como instituição não-subalterna ao Congresso Nacional. 4. A independência e harmonia entre o Tribunal de Contas da União e o Congresso Nacional. 5. A distinção entre função, competências e atribuições. 6. Os Tribunais de Contas enquanto órgãos não-exercentes da função jurisdicional do Estado. 7. A natureza político-administrativa dos Tribunais de Contas. 6. O controle externo e seu vínculo funcional com o princípio republicano.

## 1. A natural diversidade de interpretação dos dispositivos jurídicos

1.1. Sempre que participo de um ritual católico (embora seja verdade que não participo sempre), nunca deixo de rezar o "Pai Nosso". E é de longa data que verifico ser o substantivo feminino "tentação", ali, encarado como *um pedaço de*

*mau caminho. Um afasta de mim esse cálice*, pois é isso que deduzo do trecho “não nos deixeis cair em tentação, mas livrai-nos do mal, amém”. Entretanto, eu me remeto para **Epicuro** (341/270 a.C.), na Grécia antiga, e vou identificar sobre o mesmo tema (a tentação) um juízo de valor diametralmente diferenciado, porquanto expresso neste aconselhamento: “quando a tentação chegar, ceda logo antes que ela vá embora”.

1.2. Trago à baila esta comparação prosaica para lembrar o fato de que, nos domínios da Ciência Jurídica, os mesmos dispositivos-objeto se prestam a interpretações diferentes e até mesmo contrárias. Tal como se dá com o Evangelho de Cristo, a suscitar nos evangelistas posturas interpretativas que vão da descoincidência lateral à oposição frontal. Com o que já antecipo minhas escusas pela discrepância de entendimento entre o que já se escreveu (e bem) sobre os Tribunais de Contas e as breves notas que, nesta exposição, levam a minha assinatura.

1.3. Como de remansoso conhecimento, a lei em sentido material quer valer para todas as ações a que se refere e por isso é que se dota do atributo da generalidade. Quer valer para todos os sujeitos a quem se destina e por esse motivo se confere a característica da impessoalidade. Quer valer para sempre (enquanto não for revogada, lógico) e daí o seu traço ontológico da abstratividade. Ora, querendo-se assim genérica, impessoal e abstrata, é dizer, querendo-se válida para tudo, para todos e para sempre, a lei não tem como fugir do discurso esquemático ou *clicherizador* da realidade; que é um discurso eminentemente simplista, reducionista. Do que decorre ter que *pagar um preço* por essa linguagem-rótulo e o preço que a lei paga por incidir nesse tipo de comunicação verbal contracta é a abertura dos seus flancos para o dissenso interpretativo.

## **2. O Tribunal de Contas da União enquanto órgão não-integrante do Congresso Nacional**

2.1. Feita a ressalva, começo por dizer que o Tribunal de Contas da União **não é órgão do Congresso Nacional, não é órgão do Poder Legislativo**. Quem assim me autoriza a falar é a Constituição Federal, com todas as letras do seu art. 44, *litteris*: “O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, **que se compõe**

**da Câmara dos Deputados e do Senado Federal”** (negrito à parte). Logo, o Parlamento brasileiro não se compõe do Tribunal de Contas da União. Da sua estrutura orgânica ou formal deixa de fazer parte a Corte Federal de Contas e o mesmo é de se dizer para a dualidade Poder Legislativo/Tribunal de Contas, no âmbito das demais pessoas estatais de base territorial e natureza federada.

2.2. Não que a função de julgamento de contas seja desconhecida das Casas Legislativas<sup>1</sup>. Mas é que os julgamentos legislativos se dão por um critério subjetivo de conveniência e oportunidade, critério, esse, que é forma discricionária de avaliar fatos e pessoas. Ao contrário, pois, dos julgamentos a cargo dos Tribunais de Contas, que só podem obedecer a parâmetros de ordem técnico-jurídica; isto é, parâmetros de sub-sunção de fatos e pessoas à objetividade das normas constitucionais e legais.

2.3. A referência organizativo-operacional que a Lei Maior erige para os Tribunais de Contas não reside no Poder Legislativo, mas no Poder Judiciário. Esta a razão pela qual o art. 73 da Carta de Outubro confere ao Tribunal de Contas da União, “no que couber”, as mesmas atribuições que o art. 96 outorga aos tribunais judiciários. Devendo-se entender o fraseado “no que couber” como equivalente semântico da locução *mutatis mutandis*; ou seja, respeitadas as peculiaridades de organização e funcionamento das duas categorias de instituições públicas (a categoria do Tribunal de Contas da União e a categoria dos órgãos que a Lei Maior da República eleva à dignidade de um tribunal judiciário).

2.4. Mas não se esgota nas atribuições dos tribunais judiciários o parâmetro que a Lei das Leis estabelece para o Tribunal de Contas da União, *mutatis mutandis*. É que os ministros do Superior Tribunal de Justiça também comparecem como referencial (em igualdade de condições, averbe-se) para “garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens” dos ministros do TCU, tudo conforme os expressos dizeres do § 3º do art. Constitucional de nº 73<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> A Constituição de 1988 deixa claro que é da competência exclusiva do Congresso Nacional “julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo” (inciso X do art. 49).

<sup>2</sup> De lembrar que as disposições constitucionais sobre o Tribunal de Contas da União se reproduzem nas Constituições e Leis Orgânicas dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios, respectivamente, por expresse designio da própria Lei Maior do País. Confira-se: “Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios”.

### 3. O Tribunal de Contas da União como instituição não-subalterna ao Congresso Nacional

3.1. Diga-se mais: além de não ser órgão do Poder Legislativo, o Tribunal de Contas da União **não é órgão auxiliar do Parlamento Nacional**, naquele sentido de inferioridade hierárquica ou subalternidade funcional. Como salta à evidência, é preciso medir *com a trena* da Constituição a estatura de certos órgãos públicos para se saber até que ponto eles se põem como instituições autônomas e o fato é que o TCU desfruta desse altaneiro *status* normativo da autonomia. Donde o acréscimo de idéia que estou a fazer: quando a Constituição diz que o Congresso Nacional exercerá o controle externo “com o auxílio do Tribunal de Contas da União” (art. 71), tenho como certo que está a falar de “auxílio” do mesmo modo como a Constituição fala do Ministério Público perante o Poder Judiciário. Quero dizer: não se pode exercer a jurisdição **senão com a participação do Ministério Público**. Senão com a obrigatória participação ou o compulsório auxílio do Ministério Público. Uma só função (a jurisdicional), com dois diferenciados órgãos a servi-la. Sem que se possa falar de superioridade de um perante o outro.

3.2. As proposições se encaixam. Não sendo órgão do Poder Legislativo, nenhum Tribunal de Contas opera no campo da subalterna auxiliariade. Tanto assim que parte das competências que a Magna Lei confere ao Tribunal de Contas da União nem passa pelo crivo do Congresso Nacional ou de qualquer das Casas Legislativas Federais (bastando citar os incisos III, VI e IX do art. 71). O TCU se posta é como órgão da pessoa jurídica União, **diretamente**, sem pertencer a nenhum dos três Poderes Federais. Exatamente como sucede com o Ministério Público, na legenda do art. 128 da Constituição, incisos I e II.

3.3. Toda essa comparação com o Ministério Público é, deveras, apropriada. Assim como não se pode exercer a jurisdição com o descarte do “Parquet”, também é inconcebível o exercício da função estatal de controle externo sem o necessário concurso ou o contributo obrigatório dos Tribunais de Contas. Mas esse tipo de auxiliariade nada tem de subalternidade operacional, vale a repetição do juízo. Traduz a co-participação inafastável de um dado Tribunal de Contas no exercício da atuação controladora externa que é própria de cada

Poder Legislativo, no interior da respectiva pessoa estatal-federada.

3.4. O que se precisa entender é muito simples. No âmbito da função legislativa, que é a função mais típica do Parlamento ou a função que empresta seu nome ao Poder que dela se encarrega, o prestígio que a Lei Maior confere ao Parlamento mesmo **é o maior possível**: ele é quem dá a última palavra a respeito de todo e qualquer ato legislativo (mesmo quando se trate da edição de “medidas provisórias”). Mas não é assim que ocorre no círculo da função de controle externo, pois algumas atividades de controle nascem e morrem do lado de fora das Casas Legislativas. A partir da consideração de que as próprias unidades administrativas do Poder Legislativo Federal são fiscalizadas é pelo Tribunal de Contas da União (inciso IV do art. 71 da CF). Como poderia, então, o Poder administrativamente fiscalizado sobrepassar sobre o órgão fiscalizante?

3.5. Se bem observar o analista jurídico, o Congresso Nacional, em matéria de controle externo, ficou adstrito ao exercício das seguintes competências constitucionais: a) “julgar anualmente as contas prestadas **pelo Presidente da República** e apreciar os relatórios sobre a execução **dos planos de governo**”; b) “fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer das suas Casas, os atos **do Poder Executivo**, incluídos os da **administração indireta**” (incisos IX e X do art. 49 da C.F, sem os caracteres em negrito). Do lado de fora restaram, então, contas, relatórios e atos que não têm a protagonizá-los o Poder Executivo, quer por modo direto, quer indireto, exatamente porque a respectiva competência controladora cai sob a alçada do Tribunal de Contas da União (TCU). Não do Congresso Nacional, propriamente.

3.6. Mas é de todo óbvio que o Parlamento Federal, agindo por si ou por qualquer de suas Casas ou ainda por Comissão específica, é de todo óbvio que ele não fica impedido de sindicatar sobre as unidades administrativas, agentes públicos e até pessoas privadas que atuam externamente ao Poder Executivo. Só que, nestas suposições, tem que recorrer aos préstimos do TCU para saber: a) da legalidade de despesas e receitas públicas; b) da regularidade de contas, sob os aspectos orçamentário, financeiro, patrimonial, contábil e operacional. Logo, tem que usar o TCU como *ponte* e para isso é que a Magna Lei fez embutir nas competências desse órgão (o TCU):

“realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, **de Comissão técnica ou de inquérito**, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II” (art. 71, inciso IV, sem grafia negrita).

3.7. De todos esses aspectos do controle externo, dois preponderam nitidamente:

I - a verificação da compatibilidade da receita e da despesa com a lei orçamentária, por ser a lei orçamentária, no cotidiano da Administração Pública, o mais importante dos diplomas normativos infra-constitucionais. Tanto assim que o art. 85 do Texto Magno, inciso VI, categoriza como crime de responsabilidade os atentados contra ela;

II - a gestão propriamente **operacional** da “res pública”, por ser o controle operacional aquele que busca saber até que ponto os atos de aplicação administrativa da lei homenagearam os princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade, eficiência, publicidade e mais os princípios da economicidade, igualdade (que não se confunde com a impessoalidade) e eficácia<sup>1</sup>.

#### **4. A independência e harmonia entre o TCU e o Congresso Nacional**

4.1. Por este modo de ver as coisas, avulta a indispensabilidade ou a rigorosa essencialidade do papel institucional das Cortes de Contas. De uma parte, não é o Tribunal de Contas da União um aparelho que se acantone na intimidade estrutural do Congresso Nacional. De outra banda, não opera essa mesma Corte de Contas como órgão **meramente** auxiliar do Congresso Nacional. Sua atuação jurídica se dá *a latere* do Congresso, junto dele, **mas não do lado de dentro**.

---

<sup>1</sup> *É velando pela observância do princípio da moralidade que os Tribunais de Contas se põem a serviço do mais expressivo conteúdo desse princípio, que é a proibição administrativa. Cujos desrespeito é também indicador do crime de responsabilidade (inciso V do art. 85 da C.F.) e ensejador das seguintes sanções: (...) suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível” (§ 5º do art. 37 da mesma Carta Federal)*

4.2. Em rigor de exame teórico ou apreciação dogmática, Poder Legislativo e Tribunal de Contas são instituições que estão *no mesmo barco*, em tema de controle externo, mas sob garantia de independência e imposição de harmonia recíproca. Independência, pelo desfrute de competências constitucionais que se não confundem (o que é de um não é do outro, pois dizer o contrário seria tornar inócua a própria explicitação enumerativa que faz a Constituição para cada qual dos dois órgãos públicos). Harmonia, pelo fim comum de atuação no campo do controle externo, que é um tipo contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial de controle sobre todas as pessoas estatais-federadas e respectivos agentes, ou sobre quem lhes faça as vezes<sup>4</sup>.

4.3. Tudo fica mais claro quando se faz a distinção inicial entre competências e função. A função de que nos ocupamos é a mesma, pois outra não é senão **o controle externo**. As competências, no entanto, descoincidem. As do Congresso Nacional estão arroladas nos incisos IX e X do art. 49 da Constituição, enquanto as do TCU são as que *desfilam pela comprida passarela* do art. 71 da mesma Carta Magna. Valendo anotar que parte dessas competências a Corte Federal de Contas desempenha como forma de auxílio ao Congresso nacional, enquanto a outra parte sequer é exercida sob esse regime de obrigatória atuação conjugada.

4.4. Se, por um lado, há uma zona de interseção operacional (o TCU a lavrar em seara preparatória da atuação congressual, como sucede ao nível das contas anualmente prestadas pelo Presidente da República), de outra parte esse campo de labor conjunto deixa de existir; quer dizer: o TCU *não faz plantio para outro colher*, pois se coloca ao mesmo tempo na linha de largada e na linha de chegada dos respectivos processos (*verbi gratia*, o julgamento das contas dos próprios deputados federais e senadores da República, na condição de administradores públicos).

---

<sup>4</sup> *Convindo asseverar que o controle operacional diz com a exigência que faz o art. 37 da Magna Carta Federal quanto ao modo de se aplicar a lei, administrativamente, que é um modo inafastavelmente impessoal, moral, público e eficiente. Os Tribunais de Contas fazem esse tipo de julgamento e é assim que eles se tornam órgãos especialmente habilitados pela Constituição para o impedimento da desadministração tornando-se, além do quê, muito mais que simples órgãos de aplicação da lei para se transformar em órgãos de aplicação do Direito, pois o certo é que o artigo constitucional em causa estabeleceu para o Direito Positivo um tamanho maior do que o da lei (visto ser o princípio da legalidade um necessário ponto de partida para a Administração, mas não um necessário ponto de chegada).*

## 5. A distinção entre função, competências e atribuições

5.1. Realmente, nem toda função de controle externo, a cargo do TCU, é compulsoriamente partilhada com o Congresso Nacional. Além disso, é preciso conceituar função e competência como coisas distintas, pois a função é uma só e as competências é que são múltiplas. A função é unicamente a de controle externo e tudo o mais já se traduz em competências, a saber: competência opinativa, competência judicante, competência consultiva e informativa, competência sancionadora, competência corretiva, etc.

5.2. Primeiro, lógico, vem a função, que é a atividade típica de um órgão. Atividade que põe o órgão em movimento e que é a própria justificativa imediata desse órgão (atividade-fim, portanto). Depois é que vêm as competências, que são poderes instrumentais àquela função. Meios para o alcance de uma específica finalidade.

5.3. Necessário é reconhecer, porém, que a Lei Maior, ora habilita um só órgão público para o exercício de mais de uma função essencial do Estado, ora coloca uma só função essencial do Estado aos cuidados de mais de um órgão. A jurisdição, por exemplo, é titularizada pelo Poder Judiciário, mas dela participa o Ministério Público (definido constitucionalmente como “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado”, na legenda do art. 127, *caput*, parte inicial). Já o Poder Legislativo, esse é o órgão que exerce a função de legislar e a do controle externo. Aqui, nem sempre dando a palavra final. Ali, sempre.

5.4. Mas a dualidade função/competência ainda faz *subir ao palco* da especulação teórica o tema das atribuições, pois é verdade que o art. 73 da Constituição emprega tal substantivo. E o faz para igualar o TCU aos tribunais judiciais, sob a cláusula da mencionada expressão “no que couber”. Não sendo difícil compreender que tais atribuições tomam o sentido técnico de **prerrogativas**: isto é, situações jurídicas ativas que envolveram o exercício das precitadas competências. Na perspectiva, óbvio, do empírico desembaraço de cada uma delas.

5.5. Dizendo a mesma coisa com outras palavras, as atribuições do TCU são prerrogativas e, como tais, implicam o desfrute de condições especialmente propiciadoras do melhor desempenho possível das competências que a ele, TCU,

foram constitucionalmente adjudicadas. Já as prerrogativas outorgadas aos Ministros de Contas (não exatamente ao TCU), conservam elas a significação técnica de situação jurídica ativa, mas no que tange ao exercício ativo do cargo. Não às competências do Órgão em si.

## 6. Os Tribunais de Contas enquanto órgãos não-exercentes da função jurisdicional do Estado

6.1. Com esta separação conceitual, fica evidenciado que os Tribunais de Contas não exercem a chamada função jurisdicional do Estado. A função jurisdicional do Estado é exclusiva do Poder Judiciário e é por isso que as Cortes de Contas: a) não fazem parte da relação dos órgãos componenciais desse Poder (o Judiciário), como se vê da simples leitura do art. 92 da *Lex Legum*; b) também não se integram no rol das instituições que foram categorizadas como instituições essenciais a tal função (a jurisdicional), a partir do art. 127 do mesmo Código Político de 1988.

6.2. Note-se que os julgamentos a cargo dos Tribunais de Contas não se caracterizam pelo seu impulso externo ou *non-ex-officio*. Deles não participam advogados, necessariamente, porque a indispensabilidade dessa participação apenas se dá ao nível do processo judiciário (art. 133 da C.F.) Inexiste a figura dos “litigantes” a que se refere o inciso LV do art. 5º da Constituição. E o “devido processo legal” que os informa somente ganha os contornos de um devido processo legal (ou seja, com as vestes do contraditório e da ampla defesa), se alguém passa à condição de sujeito passivo ou acusado, propriamente<sup>5</sup>.

6.3. Algumas características da jurisdição, no entanto, permeiam os julgamentos a cargo dos Tribunais de Contas. Primariamente, porque os TC's julgam sob critério exclusivamente objetivo ou da própria técnica jurídica (subsunção de fatos e pessoas à objetividade das normas constitucionais e legais). Segundamente, porque o fazem com a força ou a irretroatividade que é própria das decisões judiciais com trânsito em julgado. Isto, quanto ao mérito das avaliações que as Cortes de Contas fazem incidir sobre a gestão financeira, orçamentária, patrimonial, contábil e

---

<sup>5</sup> Para tanto é que a Magna Carta vai além da garantia “aos litigantes” para estender sua malha protetora “aos acusados em geral”. Mesmo que tais acusados estejam a responder por ilícitos apurados em processo não-judicial e não-administrativo tais como os processos levados a efeito pelas comissões parlamentares de inquérito e os processos de contas.

operacional do Poder Público. Não, porém, quanto aos direitos propriamente subjetivos dos agentes estatais e das demais pessoas envolvidas em processos de contas, porque, aí, prevalece a norma constitucional que submete à competência judicante do Supremo Tribunal Federal a impetração de *habeas corpus*, mandado de segurança e *habeas data* contra atos do TCU (art. 102, inciso I, alínea *d*). Por extensão, caem sob a competência dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, conforme a situação, o processo e o julgamento dessas mesmas ações constitucionais contra atos dos demais Tribunais de Contas<sup>6</sup>.

6.4. Neste lance, é de se enfatizar que o Magno Texto Federal não falou de atos do presidente do TCU. Falou de atos **da própria Corte de Contas**, enquanto pressupostos de ajuizamento dos citados *remédios heróicos*. Remédios que têm por objeto, como sabido, a tutela de direitos subjetivos ou direitos referidos a alguém em particular. E em se tratando de direito não amparado por *habeas corpus* nem por *habeas data*, mas também privados dos atributos da certeza e liquidez, resta patente que sua defesa em juízo pode se dar por ação ordinária.

6.5. Em síntese, pode-se dizer que a jurisdição é atividade-fim do Poder Judiciário, porque, no âmbito desse Poder, **julgar é tudo**. Ele existe para prestar a jurisdição estatal e para isso é que é forrado de competências e atribuições. Não assim com os Tribunais de Contas, que fazem do julgamento um dos muitos meios ou das muitas competências para servir à atividade-fim do controle externo.

## 7. A natureza político-administrativa dos Tribunais de Contas

7.1. Por outro aspecto, ajunte-se que **nenhum Tribunal de Contas é tribunal singelamente administrativo** (ao contrário do que se tem afirmado, amiudadamente). Não pode ser um tribunal tão-somente administrativo um órgão cujo regime jurídico é **centralmente constitucional**. É dizer: os Tribunais de Contas têm quase todo o seu arcabouço normativo montado pelo próprio

---

<sup>6</sup> Deixa-se de citar o inciso XXXI da Constituição como garantia de acesso ao Poder Judiciário para impedir lesão ou ameaça a direito, porque nessa passagem a Lei Maior dirige o seu comando proibitivo à para o autor de qualquer dos atos do art. 59 caput (emendas, leis complementares, leis ordinárias, etc.). Não para ela mesma.

Poder Constituinte. Assim no plano da sua função, como respeitadamente às suas competências e atribuições e ainda quanto ao regime jurídico dos agentes que o formam.

7.2. Com efeito, o recorte jurídico-positivo das Casas de Contas é nuclearmente feito nas *pranchetas* da Constituição. Foi o legislador de primeiríssimo escalão quem estruturou e funcionalizou todos eles (os Tribunais de Contas), prescindindo das achegas da lei menor. É só *abrir os olhos* sobre os 6 artigos e os 40 dispositivos que a Lei das Leis reservou às Cortes de Contas (para citar apenas a seção de nº IX do capítulo atinente ao Poder Legislativo) para se perceber que **somente em uma oportunidade é que existe menção à lei infraconstitucional**. Menção que é feita em matéria de aplicação de sanções (inciso VIII do art. 71), porque, em tudo o mais, o Código Supremo fez questão de semear no campo da eficácia plena e da aplicabilidade imediata.

7.3. Ora, como afirma o juriconsulto português **José Joaquim Gomes Canotilho**, “a Constituição é o estatuto jurídico do fenômeno político”. E é claro que o fenômeno político, nesta formulação conceitual, está a se referir à política enquanto atividade de máxima abrangência coletiva. A que se reporta às relações dos órgãos de governo consigo mesmos e às relações travadas entre governantes e governados, que são as relações jurídicas primárias por excelência. E por que primárias por excelência, tais relações implicam o manejo de competências, atribuições, deveres e direitos que têm na Constituição Positiva a sua fonte primaz de normatização.

7.4. Esse o *locus* jurídico-positivo de nascimento e movimentação dos Tribunais de Contas, a lhes conferir dimensão antes de tudo **política**. A natureza administrativa lhes advém num segundo momento lógico, já por efeito das leis infraconstitucionais; pois o certo é que a atividade administrativa está para a lei assim como a atividade governamental está para a Constituição. Daí a própria *Lex Maxima*, pela cabeça do seu art. 18, categorizar como de natureza ambivalentemente política e administrativa as pessoas constitutivas das quatro ordens estatais federadas do Brasil.

7.5. Não é do portentoso (e inesquecível) **Miguel de Seabra Fagundes** a lapidar definição de que “administrar é aplicar a lei de ofício”? Mostran-

do, com isso, o vínculo operacional imediato entre administrar e a lei infraconstitucional? A Administração, portanto, a operar debaixo da lei, por ser a lei o seu estatuto jurídico próprio? Mas o Governo, os órgãos de governo, os órgãos de estatura política têm o seu diploma jurídico próprio é na Constituição, e não na lei. A lei dá imediata seqüência à Constituição, retoma a materialidade desse ou daquele dispositivo constitucional, porém as linhas mestras dos órgãos públicos de existência necessária ressaem é do Magno Texto, diretamente<sup>7</sup>.

7.6. Daqui se infere que as Casas de Contas se constituem em tribunais de tomo político e administrativo a um só tempo. Político, nos termos da Constituição; administrativo, nos termos da lei. Tal como se dá com a natureza jurídica de toda pessoa estatal federada, nesta precisa dicção constitucional: “A organização **político-administrativa** da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos nos termos desta Constituição” (art. 18, *caput*, negrito à parte). E salta à razão que se os Tribunais de Contas não ostentassem dimensão política não ficariam habilitados a julgar as contas dos administradores e fiscalizar as unidades administrativas de qualquer dos três Poderes estatais, nos termos da regra insculpida no inciso IV do art. 71 da Carta de Outubro (salvante as contas anualmente prestadas pelo Chefe do Poder Executivo). Sequer receberiam o nome de “Tribunais” e nunca teriam em órgãos e agentes judiciários de proa o seu referencial organizativo-operacional. Muito menos se dotariam de um Ministério Público próprio ou especial.

7.7. Esse o pano de fundo para uma proposição complementar: a proposição de que os processos instaurados pelos Tribunais de Contas têm sua própria ontologia. São *processos de contas*, e não processos parlamentares, nem judiciais, nem administrativos. Que não sejam processos parlamentares nem judiciais, já ficou anotado e até justificado (relembrando, ape-

---

<sup>7</sup> O arrimo conceitual que se busca em *Seabra Fagundes* não obscurece o fato de que, por força do art. 37 da Constituição Republicana, o administrador público tem que reinar da lei a sua regra de competência, é verdade, **mas no puro conteúdo da lei ele não fica**; preciso, ainda, que o administrador aplique a lei por um modo impessoal, moral, público e eficiente, o que termina por fazer da atividade administrativa uma atividade de aplicação *ex-officio* do Direito. Ou, por outra, há toda uma corrente de juridicidade a reger o atuar administrativo, da qual o primeiro elo é a lei. A lei como um dos conteúdos desse novo continente que é a juridicidade, e não como todo o continente.

nas, que os Parlamentos decidem por critério de oportunidade e conveniência). Que também não sejam processos administrativos, basta evidenciar que as Instituições de Contas não julgam da própria atividade *externa corporis* (quem assim procede são os órgãos administrativos), mas da atividade de outros órgãos, outros agentes públicos, outras pessoas, enfim. Sua atuação é consequência de uma precedente atuação (a administrativa), e não um proceder originário. E seu operar institucional não é propriamente um tirar competências da lei para agir, mas ver se quem tirou competências da lei para agir estava autorizado a fazê-lo e em quê medida<sup>8</sup>.

## 8. O controle externo e seu vínculo funcional com o princípio republicano

8.1. Tão elevado prestígio conferido ao controle externo e a quem dele mais se ocupa, funcionalmente, é reflexo direto do princípio republicano. Pois, numa República, impõe-se responsabilidade jurídica pessoal a todo aquele que tenha por competência (e consequente dever) cuidar de tudo que é de todos, assim do prisma da decisão como do prisma da gestão. E tal responsabilidade implica o compromisso da melhor decisão e da melhor administração possíveis. Donde a exposição de todos eles (os que decidem sobre a "res publica" e os que a gerenciam) à comprovação do estrito cumprimento dos princípios constitucionais e preceitos legais que lhes sejam especificamente exigidos. A começar, naturalmente, pela prestação de contas das sobreditas gestões orçamentária, financeira, patrimonial, contábil e operacional<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Um certo embaraço dogmático surge, quando se pensa nos atos de fiscalização e julgamento que os TC's praticam sobre os seus próprios agentes e unidades administrativas. Mas aí já se labora no espaço da situação-limite ou hipótese extrema, em que atua a lógica do impedir que as coisas se percam no infundável. Algum órgão público tem mesmo que dar a última palavra em todo e qualquer processo e não foi por outra razão que RUI BARBOSA disse, ironicamente, a propósito das competências do STF, que somente essa instância judiciária tuha o direito de errar por último...

<sup>9</sup> Tamanha é a importância da prestação de contas, no espectro republicano, que o Texto Magno a positivou na sobranceira posição de "princípio" (art. 34, inciso VII, alínea d). Garantindo-se a efetividade desse princípio com os atos de intervenção da União no governo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que venham a fazer parte de Território Federal (art. 35, inciso II). Tanto quanto com a intervenção dos Estados nos respectivos Municípios (art. 35, inciso II, ainda uma vez).

8.2. É essa responsabilidade jurídica pessoal (verdadeiro elemento conceitual da República enquanto forma de governo) que demanda ou que exige, assim, todo um aparato orgânico-funcional de controle externo. E participando desse aparato como *peça-chave*, os Tribunais de Contas se assumem como órgãos impeditivos do desgoverno e da *desadministração*.

8.3. O desiderato constitucional é este. Se, na prática, os Tribunais de Contas muito se distanciam da função que lhes confiou a gloriosa *Lex Legum* de 1988, trata-se de disfunção ou de defecção que urge corrigir. Tal como se deu no âmbito do Ministério Público, instituição que, zelosamente guardada pela Constituição, da Constituição cuida com um tipo de zelo que mais e mais desperta na consciência coletiva toda admiração e todo aplauso. No que já está sendo seguido (o Ministério Público) por largos segmentos do Poder Judiciário, notadamente os formados por juízes singulares.

8.4. A própria vida animal é dominada pelo princípio de que a função é que faz o órgão, numa típica relação de fim para meio; ou seja, a função comparece enquanto fim e o órgão enquanto meio. A significar, então, que todo o prestígio do órgão é derivado, pois sua valiosidade fica na dependência do serviço que possa prestar à função. E o certo é que tudo isto se reproduz na estrutura anátomo-fisiológica dos órgãos que formam o aparelho de Estado. Ou eles funcionam bem, ou tendem a embotar. E pelo embotamento operacional, assujeitam-se mais e mais a pressões sociais de pura e rasa extinção.

---

(\*) *Palestra proferida quando das comemorações dos 30 anos do Tribunal de Contas do Estado, em 2 de março de 2001.*

## OS TRIBUNAIS DE CONTAS NO CENÁRIO POLÍTICO-LEGAL DA ATUALIDADE (\*) (\*\*)

► Marcelo Deda

Ex-Deputado Federal e atual Prefeito  
Municipal de Aracaju-SE

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, Dr. Flávio Sátiro Fernandes; Excelentíssimo Senhor Conselheiro Luiz Nunes Alves; Exmo. Senhor Conselheiro Marcos Ubiratan Guedes Pereira; Excelentíssimo Senhor Conselheiro José Marques Mariz, em nome de quem peço licença ao auditório para prestar uma homenagem a um dos mais dignos homens públicos brasileiros, pela sua valentia cívica, pelo seu compromisso com a democracia, pelo perfil ético que tanta falta faz hoje ao Brasil, que é o ex-Governador dos paraibanos, Antônio Mariz. Cumprimento, também, o Senhor Procurador Geral desta Corte, Dr. Carlos Martins Leite; senhores conferencistas, senhores funcionários do Tribunal de Contas.

Em primeiro lugar, permitam-me dirigir um agradecimento à generosidade do Dr. Flávio Sátiro que me convidou para esta especial oportunidade de reflexão e diálogo com uma das Cortes de Contas mais respeitadas do Brasil, que é a da Paraíba. Só posso atribuir à generosidade do Presidente o convite para que eu pudesse estar até destoando diante de um painel tão ilustrado de palestrantes. Quero, também registrar a minha alegria de estar aqui na Paraíba, um Estado cuja influência na vida pública brasileira, em especial a do Nordeste, é por todos nós reconhecida e cuja fibra do seu povo, cujo valor, que ao longo da história tem demonstrado, transformam-no em um dos Estados referenciais da nossa região e - por que não dizer? - do nosso país. É uma alegria muito grande estar aqui em

João Pessoa e é pena que sempre que venho aqui, passo apenas um período de vinte e quatro horas e fico como naquela canção do Djavan: “morrendo de sede à beira do mar, sem poder sequer lá entrar”. Mas é um prazer imenso, pelo menos por poucas horas, poder conviver com o bom e bravo povo da Paraíba.

Senhor Presidente, meus senhores e minhas senhoras, vou me valer, nas reflexões que aqui farei, da experiência que tive ao longo de dez anos como membro do Poder Legislativo - um mandato de Deputado Estadual e um mandato e meio de Deputado Federal e, óbvio, a pouca experiência de oito meses na frente do Executivo da capital dos sergipanos - para buscar compreender o cenário político brasileiro nesse momento singular da nossa história; que tendências podem ser percebidas, cujos reflexos possam, de alguma maneira, interferir no futuro do Sistema de Controle Externo formado pelos Tribunais de Contas dos Municípios - lá, onde existem - pelos Tribunais de Contas dos vinte e sete Estados e pelo Tribunal de Contas da União. Gostaria de fazer um breve passeio pela história brasileira, porque um dos pontos que vão fundar a minha reflexão, que vão dar base e alicerce ao que quero, aqui, comungar com os senhores, é justamente o papel do Tribunal de Contas ou o papel do Controle Externo e do órgão que no Brasil foi erigido para executá-lo, para realizá-lo ao longo da história brasileira. Muito em vôo de pássaro, vamos buscar fazer quase que um estudo de arqueologia institucional. Vamos buscar localizar entre as camadas que se assentam ao longo de quinhentos anos de vida brasileira e de quase duzentos de vida independente de Estado e Nação, onde se poderiam encontrar os embriões dessa busca de uma instituição capaz de acompanhar os gastos públicos, verificar a sua correção e aplicar medidas punitivas ou reparadoras àqueles agentes que, por alguma razão, se desviaram daqueles padrões em lei estabelecidos. Há alguns que vão localizá-la no final do século XVII, em 1680, no período de regência do Imperador Dom Pedro II, em Portugal, que ocupava a cabeça da monarquia portuguesa em função do impedimento de Afonso VI. Há outros que encontram nas juntas das fazendas das Capitâneas, especialmente na junta da fazenda do Rio de Janeiro, os embriões de um órgão de controle interno, muito embora as juntas coloniais tivessem por objetivo básico, por foco principal, o controle da política monetária em função da descoberta das minas de ouro e da necessidade que a Metrópole tinha de controlar a cunhagem de moedas e a própria circulação desse metal, que passaria a dar uma importância nova à colônia brasileira diante dos olhos da Metrópole. Outros chegam, também, como passos ou degraus dessa evolução institucional dos Tribunais de

Contas, à criação na época da vinda da Família Real para o Brasil, fugindo das tropas de Napoleão, do Conselho de Fazenda — o Brasil já com o *status* de Reino Unido de Portugal — vindo na criação do Conselho de Fazenda, que tinha tarefas de acompanhamento da execução da despesa pública, também, já os sinais do que seria futuramente o sistema de controle externo que a República iria consolidar.

Muito embora o Visconde de Barbacena e outros tenham ainda em 1826 tentado constituir uma Corte de Contas durante o Primeiro Império, a idéia mesma de um Tribunal de Contas só vai surgir no Brasil a partir do talento de Ruy Barbosa e da sua compreensão da importância dessa instituição, derivada da admiração imensa que ele tinha pela Constituição Americana, especialmente por um dos fundadores do Estado Americano, da Nação Americana, James Madison. A partir dessa concepção “medsoniana” — vamos dizer assim — e da admiração que Ruy Barbosa nutria por ela é que a Constituição Republicana de 1891 vai ter no seu artigo 89 consagrada referência à Corte de Contas da União.

Esse breve passeio é apenas para chamar a atenção de que a idéia de instâncias que acompanhem e verifiquem a qualidade e a correção dos gastos públicos é algo que se confunde com a história do Brasil. Porém, mais significativamente ainda, o Tribunal de Contas enquanto Corte, enquanto órgão auxiliar do Poder Legislativo, com as finalidades que tem, só aparece institucionalmente e solidificada no Brasil, no bojo da instituição republicana. Então, o Tribunal de Contas, pode-se dizer, é, no caso brasileiro, uma instituição republicana, uma instituição identificada, portanto, com o conceito de república quanto à forma de Governo marcada pela concepção de que a coisa pública é de todos e não um conceito patrimonialista que delimitava aquela fronteira necessária entre o público e o privado. Então, os Tribunais de Contas estão identificados com essas duas noções: a noção, naturalmente, de Estado Republicano e a concepção de um órgão com grau de autonomia extremamente significativo, mas dentro, do ponto de vista institucional, da estrutura do Poder Legislativo, não estrutura física, não estrutura organizativa, administrativa, mas na estrutura constitucional do Poder Legislativo. Com as tarefas de cumprir o controle externo dos gastos públicos.

Ao longo da história brasileira nós vivemos uma série de situações e de momentos em que essa necessidade de expressar o Controle Externo, inclusive, trazendo-a aos municípios e aos Estados foi maior ou menor. Hoje, nós vivemos uma situação que é extremamente interessante. Do ponto de vista político, nós

estamos numa fase de ocaso de uma era. Não apenas a era dos mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso, mas uma era onde as políticas ultraliberais conduziram a ação do Estado brasileiro, a partir da aplicação, muitas vezes, da crítica de receituários elaborados em instituições internacionais, como o Banco Mundial, como o Fundo Monetário Internacional. Uma concepção que avançou celeremente no rumo da redução do papel do Estado, deificação do Mercado, da exaltação das virtudes do livre empreendimento, da criação de constrangimento à expansão das políticas públicas e, naturalmente, no bojo desse processo, dessa discussão e dessa implementação de políticas, uma idéia de um Estado gerencial. Se por um lado era extremamente fascinante você oferecer à máquina pública a agilidade, a eficiência e a eficácia, algo similar àquelas instituições da esfera privada, por outro lado, tendiam a considerar os controles institucionais como instrumentos que terminavam por comprometer a ação do gerente eficiente. A exigência de certos rituais aplicáveis, por exemplo, ao processo licitatório, a exigência do cumprimento e da realização dos princípios do artigo 37 — da impessoalidade, da publicidade e da moralidade — foram da cultura administrativa dos últimos Governos, especialmente a do Governo Collor de Melo e aqui não me refiro ao Governo Collor no sentido político, no sentido ético que ele passou a ser visto, mas no sentido de que essas políticas se iniciaram no Governo Collor. Todos nós conhecemos as propostas de reforma administrativa inicialmente produzidas; as alterações de política econômica; as alterações do ponto de vista de liberalização dos mercados e a luta que o Presidente tentou, via emendas constitucionais, para refazer o Estado brasileiro. Não conseguiu, mas depois o Presidente Fernando Henrique Cardoso, e eu não comparo os dois perfis, porque são completamente diversos, mas, do ponto de vista político, resgatou esse patrimônio ultraliberal do Governo Collor e recolocou-o na conjuntura, sendo vitorioso e implementando vários desses projetos e dessas visões. Essa concepção que foi triunfante por longo tempo começa, agora, a sofrer questionamentos diversos pela sociedade organizada, pelos partidos políticos, pela academia, através de texto, de livros e do debate, quebrando uma hegemonia que, pelo menos, ao longo do primeiro Governo de Fernando Henrique Cardoso foi quase que absoluta. Nós tínhamos um país em que mesmo o seu setor mais crítico admitia que o valor do combate à inflação era tão absoluto que compensava uma política econômica extremamente deficiente no enfrentamento das questões estruturais, onde estão ancorados os problemas brasileiros, especialmente os problemas sociais do país. Hoje, nós vivemos uma exaustão desse modelo. Esse modelo, se ofereceu aos brasileiros um

patrimônio que se incorporou à vida do nosso povo, do qual nós não devemos abrir mão, e que é a estabilidade econômica, que é o combate à inflação, que é o controle do nosso processo inflacionário. Se, por um lado, essa vitória se incorporou ao patrimônio do povo brasileiro, por outro lado, ele foi incapaz de fazer o enfrentamento das questões estruturais que põem o nosso país numa situação desesperadora, face a outras nações, quando comparamos os nossos indicadores sociais, especialmente quando verificamos o grau de miséria que ainda assola grande parte da população brasileira. Esse modelo também mostrou-se ineficaz para proteger a própria economia brasileira. Um modelo de inserção subalterno, um modelo de inserção onde o país se limitava a aceitar o papel que os países hegemônicos no processo de globalização lhe destinavam, onde ele não desfrutava, a partir das suas vantagens comparativas e muito especialmente da sua posição estratégica na América do Sul, do seu papel preponderante nas economias mais desenvolvidas do continente sul-americano, especialmente no cone sul; onde ele não levava em consideração o papel de liderança que o Brasil, potencialmente, tem com relação às nações emergentes e com as nações do hemisfério norte do Planeta; onde simplesmente se aceitava o receiptário de vender o estoque de ativos do patrimônio público, seguindo o caminho suicida que a Argentina levou até as últimas consequências e que, hoje, dificilmente, vai encontrar forma de superá-las sem rupturas dramáticas. Nós temos, hoje, a Argentina quase como um não país, porque até a própria identificação monetária foi superada, mas o Brasil, nesses anos, seguiu essa tendência, obviamente que numa velocidade menor, porque a resistência especialmente dos movimentos sociais foi mais intensa aqui em nosso país. Esse modelo está exaurido, porque vivemos um momento de fim de ciclo. Qual é o ciclo que vai vir? É muito cedo para avaliá-lo, mas creio que até mesmo dentre os candidatos que se apresentam na base governista o discurso hoje é outro. O discurso avança no sentido de incorporar a questão do desenvolvimento, de incorporar a questão da autonomia e de uma inserção soberana e autônoma do Brasil, num processo de internacionalização da economia e, até mesmo, uma repetição de bordões e de propostas que freqüentavam apenas o discurso da oposição. Então, por qualquer ângulo, seja o ângulo da possível vitória — por exemplo, do Partido dos Trabalhadores, que as pesquisas diagnosticam como numa fase extremamente positiva por seu candidato, com o crescimento das pesquisas de apoio e com a redução dos números de rejeição — seja na própria base do Governo, onde os candidatos que até agora se apresentam — por exemplo o Ministro José Serra — são aqueles setores que internamente disputaram com a equipe econô-

mica os rumos da Administração Pública, tendendo para uma ação mais consequente do Estado no combate à exclusão social e na construção de um projeto que levasse em conta os interesses da economia nacional e não apenas reproduzisse aquilo que vinha das agências internacionais, o cenário é de esgotamento. Está exaurido esse modelo e um novo modelo está sendo discutido, obviamente que vão se ter vários modelos alternativos sendo postos na disputa eleitoral, mas acho que é fundamental que nós guardemos essa informação ou essa tendência de que há um processo de ruptura dentro da democracia, obviamente, com o modelo econômico que, hoje, é aplicado no Brasil. Ao lado disso, o saldo desse modelo do ponto de vista da crise institucional foi muito grande. Nós tivemos um período curto da história do Brasil, onde a incidência de escândalos provocou uma demanda extraordinária da sociedade com relação à ética na política, com relação à moralidade, com relação ao cumprimento das leis, com relação ao combate à impunidade, com relação a uma necessidade de se quebrar práticas históricas vinculadas ao patrimonialismo, à utilização dos recursos públicos como coisa pessoal e uma crítica direta, pelo menos, à leniência como o Governo se comportou e como as instituições, também, têm se comportado face a essa situação que chegou no limite da suportabilidade do ponto de vista da cidadania brasileira. Para os senhores terem uma idéia, a situação chegou a tal ponto e a tal grau de contaminação que as freqüentes CPIs que foram realizadas no Congresso Nacional, localizaram os tentáculos da corrupção ou mesmo do crime organizado em instituições como o próprio Parlamento Brasileiro ou instituições como o Poder Judiciário. Então, o momento é um momento onde nós poderíamos localizar aquele diograma chinês que define “crise”, onde lá está contido tanto risco quanto a oportunidade.

Do ponto de vista dos Tribunais de Contas, o que é que esse cenário indica? Por que um cenário, de certa maneira, alentador, para qualquer instituição que tenha por finalidade fazer o controle e a fiscalização da execução da despesa pública, qualquer órgão que tenha a finalidade de combater a corrupção, de exigir a otimização da aplicação dos recursos públicos, de fiscalizar e acompanhar a ação dos Executivos e dos órgãos que se valem de recursos públicos? Talvez não tenha havido um momento melhor na história para que a sociedade compreenda o papel estratégico que estas instituições cumprem. Como é que se explica que, ao mesmo tempo, a demanda por moralidade é tão grande, a exigência de uma ação concreta para combater os corruptos é tão presente, e é o mesmo momento em que mais iniciativas existem no Congresso Nacional, que atingem direta ou indiretamente o Sistema de Controle Externo, que

atingem direta ou indiretamente os Tribunais de Contas, nos três níveis de Governo que eles existem no Brasil? Esse é o ponto que queria deixar para reflexão dos senhores e em que vou, agora, avançar para tecer alguns comentários.

Hoje, nós temos no Congresso desde propostas que pedem, pura e simplesmente, a extinção das Cortes de Contas até propostas que buscam reformá-las, que buscam alterar a sua composição, os critérios de indicação de seus membros ou que buscam criar condições diferentes para essa escolha ou que criam obstáculos para possíveis contaminações entre o papel que realiza o Tribunal de Contas e aquele dos organismos que ele tem por dever fiscalizar. Porque será — essa é a questão — que num momento como esse nós temos essas duas tendências? Uma demanda por moralidade e, ao mesmo tempo, uma efervescência para modificar ou até mesmo para extinguir órgãos que dentro daquilo para que nós chamamos atenção no início, da história da República Brasileira, estão identificadas a um conceito republicano e democrático do Estado. Como se explica essa possível contradição? Permito-me tomar a ousadia de dizer que, na verdade, o que nós temos no Brasil, hoje, é uma grave crise de legitimidade. Essa crise de legitimidade atinge o Poder Judiciário, atinge de forma dramática o Poder Legislativo e os organismos tradicionais de operação política. A sociedade vê explodir as denúncias de corrupção; olha para o aparato constitucional brasileiro; vê lá o Poder Judiciário; vê lá o Poder Legislativo e suas funções fiscalizadoras; vê lá o Tribunal de Contas como organismo vital, fundamental, para que o legislativo cumpra com eficiência o seu papel e não vê essas instituições sendo anteparos à explosão dos escândalos. Essas instituições, cumprindo com mais eficácia e com mais presença as suas tarefas de modo a debelar, logo no início, o incêndio que depois termina contaminando o conjunto da sociedade. Hoje, há uma grave crise de legitimidade e dela se aproveitam inclusive aqueles que por razões menores desejam a extinção dos Tribunais de Contas. Não estou dizendo aqui que todos que querem a extinção dos Tribunais de Contas tenham razões menores, não. Conheço parlamentares da mais alta respeitabilidade, do mais elevado espírito público, do mais alto e devotado compromisso com a nação, mas que têm, expressando até posições das suas bases, posições da sociedade, têm posições de extinção do sistema. Mas o que nós queremos chamar atenção é que hoje há, também, aqueles que se aproveitam desse processo de deslegitimação para pedir a pura e simples extinção e para tentar editar um novo modelo de Controle Externo que, talvez, não tenha condições de registrar a eficiência que, pelo menos, os Tribunais de Contas poderiam revelar. Hoje,

o descrédito da ação dos Parlamentos e dos próprios órgãos auxiliares é um fato que leva água ao moinho desse processo minimalista de Estado que pretende tirar mais uma instituição e agregar as suas competências em outros lugares, para executar — não acredito com a mesma eficiência — as tarefas que, hoje, a Constituição delega para eles.

A título de exemplo, eu arrolei, anotei aqui algumas situações que ajudam a produzir os questionamentos com relação aos Tribunais. Por exemplo: nós tivemos o escândalo do Fórum Trabalhista de São Paulo, e ele foi um escândalo dentro do Poder Judiciário, mas a ação do Tribunal de Contas da União se deu *a posteriori*, depois do escândalo revelado, depois da CPI ter aberto a caixa preta do Tribunal e ter localizado, inclusive, um dos Senadores da República envolvidos naquela terrível ação contra o patrimônio público, quer dizer, o que a Imprensa destacou é que o TCU não tinha executado, com eficiência, a tarefa de localizar os problemas decorrentes daquela obra que se eternizava nos orçamentos da República e só ter agido *a posteriori*. Isso passa à sociedade a idéia de um órgão, na melhor das hipóteses, ineficaz para dar combate à corrupção e para evitar que a sangria dos recursos públicos alcançasse o nível que alcançou no caso do TRT. Outro escândalo é esse da Assembléia Legislativa de Minas Gerais. É no seio do Poder Legislativo, mas a sociedade pergunta: E o Tribunal de Contas? Por que não vê isso? Por que ao tomar as contas públicas não percebeu que havia deficiências, mesmo lá no órgão do Poder Legislativo? E a crise que, hoje, existe entre o Tribunal de Contas do Município de São Paulo e a Prefeitura Municipal? Há uma imagem que terminou se transformando em emblemática e acho que produziu um prejuízo inominável aos Tribunais de Contas do Brasil inteiro, que é a imagem de um Conselheiro Municipal fazendo uma matemática meio extravagante ao exame de contas de um administrador local. Essa crise, agora, entre o Tribunal de Contas do Município e a Câmara Municipal é algo, também, que desgasta profundamente essa imagem pública das Cortes de Contas, até porque há uma proposta de se abrir uma CPI em São Paulo. O Legislativo ao apreciar as tomadas anuais de contas o faz de uma maneira tão burocrática ou tão politicamente vinculada aos interesses do Executivo que as pessoas não acreditam mais. E aí já não é o Tribunal de Contas enquanto órgão, mas o sistema de controle de contas. Quando uma Assembléia toma uma posição mais dura com relação a uma prestação de contas, as pessoas identificam as brigas políticas entre os partidos que estão ali na Assembléia e não o exercício completo e pleno do papel que compete às Casas Legislativas. E aquele ritual

termina perdendo essência, perdendo substância, virando uma disputa política entre os partidos que compõem a Casa. Quem é da oposição vota contra porque tem que votar contra, não perde tempo em examinar e até votar a favor de uma conta de um opositor, até registrando, exemplificando, criando essa coragem cívica de admitir que o adversário, por exemplo, pode ser um desastre em outras áreas mas, pelo menos, não está praticando nenhum delito contra a moralidade e contra a ética pública. Ou a oposição vai derrubar a todo custo as contas, ou a situação vai aprová-las acriticamente e o ritual de aprovação das contas, que tinha muito a ver com a participação da sociedade, se transforma num ritual que não mobiliza, que não se legitima perante a sociedade que observa. É a própria situação do Congresso Nacional, que teve, é verdade, no período em que eu fui Deputado, uma praga de CPIs. Havia algumas extremamente importantes que investigavam situações críticas do Estado brasileiro mas que foram enterradas, que foram ocultadas sem qualquer preocupação com a sociedade e isso, também, termina fragilizando o Legislativo que em última instância é quem exerce, com o auxílio do Tribunal de Contas, o Controle Externo. Essa situação que põe sob xeque o nosso sistema de controle externo mobiliza a sociedade, faz com que ela perca a sua confiança nas instituições e faz com que ela questione. Há outra questão sobre a qual nós políticos e técnicos e membros dos Tribunais de Contas precisamos refletir. A forma de escolha é um dos pontos que está sendo questionado — não digo a forma de escolha, porque até defendo e mais adiante vou justificar — mas por exemplo: em certos estados ou em certas situações a escolha se dá dentro de critérios muito mais político-partidários do que político-institucionais. Isso também termina, muitas vezes, fazendo com que a população entenda o Tribunal de Contas como um mero órgão político onde as pessoas vão ali mas não têm uma função institucional. Isso é algo, também, que tem contribuído para essa situação. Há soluções? Há. Eu acho que, por exemplo, a proposta, simplesmente, de transformar o Tribunal de Contas numa espécie de repartição do Congresso Nacional, ela não é solução. A idéia de reproduzir algo como o General Accounting Office que há nos Estados Unidos, eu acho que não é adequada à instituição brasileira. Nós não temos condições de oferecer a uma repartição do Congresso Nacional a independência e a autonomia necessária para realizar o papel do Controle Externo. Quer dizer, o risco é de uma má politização, de a Emenda sair terrivelmente pior do que o soneto e nós não termos um organismo eficiente e capaz de desempenhar suas funções. Essa solução que tem hoje freqüentado os debates do Con-

gresso Nacional é completamente inaceitável sob o meu ponto de vista. Eu acho que ela não é adequada e — a menos que me provem o contrário — eu não vejo, hoje, em uma instituição congressual brasileira, qualquer condição de abrigar um departamento, uma repartição ou até mesmo uma comissão da Casa que pudesse, além das atribuições que já são pertinentes ao Congresso, desempenhar tal atribuição, porque o controle não se dá apenas na tomada de contas, ele é permanente, ele é cotidiano e atravessa o exercício inteiro. Ele passa por inspeções, ele passa por respostas a demandas das Casas Legislativas, a denúncias formuladas pela cidadania e eu não vejo de que maneira poderia funcionar, com a devida independência, um órgão de Controle Externo criado dentro da estrutura atual do Congresso Nacional brasileiro. Essa não é uma boa idéia, essa não é uma solução.

Quanto à idéia da supressão da vinculação política, muito embora no Brasil nós tenhamos tal vinculação como uma marca negativa, isso é da matriz republicana mais qualificada, do ponto de vista dos tratados que alimentaram a edificação da Constituição Americana. Os federalistas defenderam sempre a participação do poder político no sentido do poder socialmente legitimado pela democracia, pela expressão do voto popular, para participar da composição de algumas esferas dos poderes republicanos, como por exemplo a composição dos Tribunais Superiores e, no caso brasileiro, a composição dos Tribunais de Contas. Eu acho que tirar do Poder Legislativo a capacidade de indicar os membros que os vão compor não é a melhor solução. Talvez a tecnicalização do Controle Externo também caminhe mais numa vertente corporativista do que numa vertente de solução para o grave problema que nós atravessamos. Porque se a questão do concurso fosse suficiente para resolver o problema, não haveria crise no Judiciário, já que a base do Judiciário é totalmente composta (juizes monocráticos) através de concurso público. Eu acho que a transformação do Tribunal de Contas apenas num órgão formado por Auditores de carreira, não quer me parecer que resolvesse o problema que, como num passe de mágica, reconstituísse a legitimidade questionada, por exemplo. Não temos como ter isso como garantia. Talvez se resolvesse um aspecto do problema, mas não entraria no âmbito da questão, que é a capacidade da instituição de atuar a tempo e hora, não apenas reprimindo o fato concreto, mas antecipando-se até ao desvio pela presença freqüente da sua fiscalização, inibindo os ordenadores de despesas a praticar qualquer ilícito. Nós temos, também, algumas medidas ou algumas propostas menos radicais do que as que mencionei, que apontam

para algumas mudanças. Por exemplo, talvez a melhor forma de qualificar a escolha política fosse qualificar o *quorum*, não fazer a escolha pela expressão de uma maioria eventual nos parlamentos que fazem a escolha, mas qualificar com a maioria de três quintos ou quem sabe até dois terços, o que obrigaria que a escolha não fosse objeto de uma maioria eventual de um partido que numa certa circunstância tem a hegemonia do Plenário, mas exigisse uma interação maior dentro da Casa Legislativa, de modo que a própria oposição — fosse ela de esquerda, de centro ou de direita, não importa, vai depender do cenário, de quem ocupasse o poder naquele momento — tivesse que colaborar, que participar, que ser convocada a discutir quando da escolha por parte do Poder Legislativo de um ocupante de vaga de qualquer um dos Tribunais. Isso qualificaria melhor, isso obrigaria a oposição a ter participação e isso, também, tiraria de uma eventual maioria apenas o lado eminentemente político da questão. Sem perder o Congresso Nacional a capacidade de indicar os membros de um órgão que, não obstante sua independência e sua autonomia, está como órgão auxiliar. Que ele não perdesse essa autoridade de fazer a indicação da parte dos membros que lhe compete indicar, mas que essa escolha se desse por um *quorum* qualificado de modo que fosse maior a participação do Congresso e forçasse uma escolha mais qualificada, buscando dentre os candidatos à vaga, aqueles que atendessem ao perfil que a Constituição estabelece, de modo que o notório saber não fosse, apenas, um rótulo mas fosse a expressão mesma de determinada obra, de determinada atuação pública, de determinado conceito que aquele cidadão ou aquela cidadã usufruisse perante a sociedade.

Outro ponto que nós temos discutido — e eu sou autor de uma Emenda ainda quando Deputado — é a questão da quarentena. A República tem que ser eminentemente impessoal. A lei, a institucionalidade democrática, as normas legais é que dão o aval às ações dos homens públicos num regime republicano e democrático. Então, é importantíssimo — isso não significa desconfiança sobre ninguém — que houvesse um período de quarentena. Um Secretário de Estado para assumir um cargo no Tribunal de Contas precisaria estar pelo menos há quatro anos afastado de qualquer função do Executivo, de modo a descontaminar, no sentido menos letal da palavra, de permitir que houvesse um vácuo de tempo capaz de ajudar a proceder o desligamento entre as funções executivas antes exercidas e a posterior função de fiscal desse mesmo Poder Executivo que será plenamente exercitada quando titular na Corte de Contas. Nós temos uma Emenda de minha autoria, quando Deputado Federal, que dizia que Ministro de Estado, Secretário

de Estado, titular de cargos do Poder Executivo só poderiam assumir funções de Conselheiros ou de Ministros dos Tribunais de Contas, quatro anos após o seu desligamento do cargo no executivo. É, também, uma tentativa de afastar ou de criar uma quarentena como se pede no Banco Central e em outras instituições de modo a ajudar perfeitamente a recuperação do prestígio institucional da Corte de Contas e do Sistema de Controle Externo.

Eu diria, portanto, agora já a título de conclusão, que nós temos histórias ao longo da vida brasileira que são exemplares da necessidade do Controle Externo. Há soluções, como alguns parlamentares dizem, de contratação de Auditorias Externas. Eu acho que seria o suicídio da moralidade, porque não conheço um relatório de Sociedade Anônima que tenha tido uma Auditoria Externa recomendando a sua rejeição pela Assembléia de Acionistas. Não estou aqui questionando a capacidade dos contadores, dos técnicos, dos auditores que atuam no Mercado do Brasil. Há grandes talentos de auditoria no Brasil, mas não creio que seria a melhor solução essa de terceirizar uma função eminentemente estatal. Nós já terceirizamos demais. Eu acho que seria a gota d'água terceirizar até uma função que eu não vejo como possa ficar fora do corpo institucional da República.

Mas o que eu acredito é que nós precisamos enfrentar essa conjuntura com essa consciência. A consciência de que há um processo de mudança independente de quem ganha as eleições, mas um processo de mudança e de ruptura com as referências, especialmente, da política econômica do atual governo ou do período histórico que começa a acabar. Acho que a pressão por moralidade vai aumentar e a demanda por instituições eficientes no combate à corrupção vai ser cada vez mais presente. Então é um fator positivo. Agora, acredito que aqueles que lutam pela extinção dos Tribunais de Contas terão grande possibilidade de sucesso perante a opinião pública se não houver movimento daqueles que acham que há função, que há papel para os Tribunais de Contas e que eles têm que continuar existindo; se não houver nesse campo, também, esforços no sentido de modernizar a estrutura dos Tribunais de Contas; de buscar adequá-la às novas demandas que estão postas na sociedade; de buscar resgatar o seu papel institucional; de lembrar o papel histórico que a instituição exerceu, por exemplo, na época do Governo Floriano Peixoto, onde o Tribunal de Contas teve uma posição extremamente valente no sentido de exigir a obediência pelo Marechal das regras pertinentes aos gastos públicos e teve uma ação de força de Floriano contra o Tribunal de Contas da União, que provocou até a renúncia

do Senhor Ministro da Fazenda. O próprio papel do Tribunal de Contas, logo no início do Regime Militar, onde também foi capaz através de alguns dos seus Ministros mais eminentes, de manifestar a sua valentia cívica não aceitando que o seu papel fosse reduzido ou legitimando concepções que achavam que sendo Governo dos Militares, ele estaria num grau tão perfeito de comprometimento com a coisa pública que dispensava qualquer controle externo. Esses momentos históricos do Tribunal de Contas; essa sua vinculação pelo talento e pela inteligência de Ruy Barbosa; o próprio nascimento da República, - ela é uma instituição eminentemente republicana, no caso brasileiro - tudo isso são fatores positivos que é preciso aos Tribunais de Contas levantar, recuperar, colocar frente à sociedade para que ela compreenda esse papel e é preciso, também, que se aperfeiçoe, que se busque verificar que tipo de intervenções institucionais podem ser realizadas pela via da Emenda Constitucional ou de outras legislações que possam aprimorar o papel dos Tribunais de Contas, transformando-o num organismo cada vez mais eficiente, mais eficaz, colocando-o cada vez mais na frente dos acontecimentos, ao invés do Tribunal correr atrás do prejuízo — é óbvio que há situações em que o julgamento dele é *a posteriori*, é um controle *a posteriori*, não há como evitar, mas fortalecendo as auditorias, as inspeções, mesmo tendo seu núcleo de decisão, seu núcleo de exercício de competências formado pelos seus Conselheiros e Ministros; fortalecer o corpo técnico, credibilizar cada vez mais os seus documentos, buscar dentro do possível e do racional nos seus julgados, nas suas decisões, nos seus opinamentos, expressar a tecnicidade que orienta e onde radica a sua legitimidade. Cada vez mais ser uma instituição política, mas política com “P” maiúsculo — que a nação espera de todos nós, especialmente dos Tribunais de Contas — e avançar com relação a algumas posturas que eu acredito os Tribunais podem tomar. Por exemplo: aproximar-se da sociedade, construir pontes que tragam para o Tribunal de Contas a voz da sociedade organizada, audiências públicas, ou outra espécie de instrumento que permita à sociedade conhecer o funcionamento do Tribunal e permita que a sociedade entenda que o Tribunal, também, pode ser uma caixa de ressonância da luta da sociedade por padrões de moralidade na vida pública brasileira.

Acho que as experiências que estão acontecendo de orçamento participativo e as experiências de controle social que a legislação brasileira vem incorporando, seja na saúde pública, seja na assistência social, seja em outros meandros da administração pública, são novidades que não vieram apenas porque

era moda, elas vão ficar. Cada vez mais, a demanda por participação é maior e acho que o Tribunal de Contas deve se aproximar da sociedade e esse é o momento. Na hora em que a sociedade cobra moralidade; no momento em que o próprio Senado da República — uma instituição quase que bissecular, digo não só da República, porque havia, também, o Senado do Império — que ao longo da sua história nunca havia cassado um membro, nós estamos testemunhando numa única legislatura, na mesma legislatura, a perda de mandato de quatro Senadores: um por cassação e, talvez, os três outros por renúncia. Quando alguém seria capaz de fazer uma reflexão em qualquer seminário de planejamento estratégico apontando uma tendência do movimento por moralização no Brasil, do crescimento da consciência social, que iria produzir a cassação de quatro Senadores da República numa mesma legislatura, num período de três anos. E dentre esses Senadores cassados ou passíveis de serem cassados, estão dois Presidentes da instituição e um líder de Governo. Quem, por mais avançado, por mais profeta que fosse, ousaria produzir essa reflexão? Por exemplo, no início dessa legislatura, logo após as eleições de 1998, que analista político diria que o cansaço com as práticas de corrupção seria tão grande que haveria uma mobilização, numa pressão social de Imprensa e de opinião pública tão contundente que o próprio Senado da República seria obrigado a cortar na carne e não cortar apenas um, mas quatro de seus membros?

Então, essa demanda por moralidade não pode ser vista, apenas, como um limão, ela tem que ser transformada numa limonada em benefício da própria República, em benefício do próprio conceito de moralidade administrativa. Nós não podemos permitir que uma instituição que tem tudo para dialogar com esse momento político, simplesmente, sem agir, sem se movimentar, sem dar passos proativos, aceite a conjuntura e desmanche ou se permita diluir no caldo geral de crise institucional que nós vivemos e de descrédito com as instituições que hoje tem a sociedade. É preciso ao sistema de controle externo adotar medidas ativas, medidas de não esperar sentado as deliberações que vão ser tomadas, mas avançar numa reflexão sobre o seu papel, sobre a sua história, sobre a atual conjuntura e sobre os instrumentos de que ele precisa fazer uso, para ter o seu perfil institucional adequado à modernidade e adequado às demandas que o Brasil prepara para a sua agenda de futuro.

Por isso que eu me atrevi a fazer esses comentários alguns dos quais, obviamente, são polêmicos, alguns dos quais não têm o condão de agregar unanimidade, mas, considerando a importância desse evento, que bom se todos os Tribunais criassem essa consciência de fazer uma reflexão estraté-

gica sobre o momento nacional, no aspecto do ponto de vista político, não apenas olhando para o próprio umbigo da instituição, mas, também, levantando o olhar e olhando a conjuntura nacional e internacional, verificando as tendências que essa conjuntura aponta e se preparando para enfrentar essa tendência.

Os Tribunais, seus membros, seus técnicos e todos que o integram são instituições da vida republicana. Quem está na vida democrática não pode, no Brasil de hoje, abrir mão do diálogo, não pode apenas ser ouvidos, tem que também ser fala, tem que também ser interação, tem que também buscar a sociedade. Eu acho que essa aproximação dos Tribunais com a sociedade é fundamental, primeiro para recuperar, como disse, aos olhos da comunidade o significado dos Tribunais. Segundo, para mostrar para ela que se há crise e há moral, nada melhor do que um órgão como o Tribunal de Contas preparado para ser uma arma eficaz da sociedade na repressão e na moralidade. É contraditório que quando a nação clama por moralidade haja uma discussão forte no Congresso Nacional que aponta pela extinção do Tribunal de Contas ou por novos modelos que na prática castram a sua eficiência ou o seu potencial de eficiência.

Acho que essa conjuntura é uma conjuntura que tem que ser transformada numa conjuntura favorável a todo e qualquer organismo que possa auxiliar a nação a debelar esse câncer terrível que é a corrupção, que é o desvio dos recursos públicos que, na prática, é quase que um genocídio. Cada Real que se tira da sua devida aplicação e se põe no bolso de maus administradores é uma vacina a menos no posto de saúde, é uma escola a menos no bairro, é um hospital a menos para servir aos que têm necessidade, é menos comida na boca dos abandonados, é mais criança na rua. Corrupção no Brasil tem que ser sinônimo de genocídio. Tem que merecer um combate constante, intenso e radical. Tolerância zero com a corrupção. É isso que a sociedade pede, é isso que legitimou eleições no Brasil inteiro. Na renovação política que as capitais brasileiras experimentaram, se os Senhores forem examinar o debate que estava sendo travado naquele momento, vão verificar que o peso maior foi dado a uma cobrança da sociedade por um padrão ético daqueles a quem ela entregou a gestão das suas cidades. Se não é tão intensa essa mudança quanto o Brasil precisa, ela já é emblemática. Hoje os homens públicos precisam ter bastante consciência de que serão cobrados por cada um dos seus atos. Se é esse o momento, não há por que nós remarmos numa direção que por mais que colham descrédito é uma direção sem futuro. A nossa tarefa é adequar, é melhorar, é

modernizar, é arejar, é integrar, é fortalecer a interatividade, é buscar criar interfaces entre aquelas instituições que podem cumprir esse papel e a sociedade que quer encontrar quem o faça.

Eram as idéias que eu submeteria à apreciação dos Senhores, obviamente, com a maior das vênias e pedindo que relevem esse ou aquele opinamento que, por acaso, não esteja à altura tão elevada dos Senhores. Muito Obrigado.

---

*(\*) Palestra proferida em 28 de setembro de 2001, no Seminário realizado pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, para propiciar a elaboração de seu Plano Estratégico 2002/2005.*

*(\*\*) Não foi revisado pelo palestrante.*

## CENÁRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DA ATUALIDADE (\*)

► **Ronald Queiroz**

Economista, Ex-Secretário de  
Planejamento e, atualmente, Diretor do  
SEBRAE.

A atenção do convite que recebi para falar neste Seminário se, por um lado, suscita um vago sentimento de insegurança ante o desafio do tema sugerido, coloca-me diante de uma proposta irrecusável, a de abordar, ante os que conduzem uma instituição com relevante papel no sistema político organizacional do Estado, idéias que possam representar uma contribuição, embora modesta, ao aprofundamento dos problemas e desafios que, neste tempo e neste lugar, como em todo o mundo, assoberbam quantos se preocupam com o destino da sociedade, do Estado e das relações de convivência que demarcam a transição, cujo desfecho se divisa, ainda indeciso, no tumultuado cenário de nosso tempo.

As organizações que se preocupam com a permanência não querem e nem podem ficar desatentas ao que se passa no cenário das transformações que ocorrem no mundo. A partir da empresa, onde os fenômenos econômicos e sociais têm repercussão instantânea, é imperativo o acompanhamento vigilante dos fatos e das idéias que acontecem ou prosperam em qualquer espaço da teia mundial de relações que superam as distâncias e homogeneizam os mercados. A essa realidade, também, não podem escapar as organizações do Estado cujas tendências constritivas se acentuam, mais ainda no âmbito do Estado-Nação, enquanto a vaga neo-liberal impele para o mercado decisões importantes, antes confiadas ao Estado promotor das dinâmicas do bem-estar e do desenvolvimento.

Os organismos encarregados da fiscalização e do controle externo da gestão pública, do Governo e das instituições por este atendidas, constituem um momento privilegiado para a percepção de toda a cadeia de mudanças que desafia, não apenas a eficiência dos meios de controle e fiscalização, mas evolui para um sistema de relações que compromete a eficácia da norma e atinge o próprio sistema de valores que, até há pouco, se considerava o fundamento ético-jurídico do Estado de Direito nas sociedades organizadas.

Coloco-me ante essas questões que ousou discutir, na condição de observador desarmado de melhor aparato técnico-científico para considerar a realidade, mas dotado de curiosidade suficiente para discernir alguns aspectos essenciais do que vem acontecendo no mundo, a partir da leitura e interpretação do pensamento crítico, filosófico e político que enriquece o fascinante debate sobre o que se tem denominado de globalização, com todo o grande cortejo de mutações que altera a rotina de nossos dias. Com frequência, repete-se a constatação, sempre mencionada, de que o velho ainda sobrevive mas o novo já se estabeleceu em nosso convívio inquieto. Como observa o filósofo, “o homem não chegou à maioridade, mas abandonou o lar de seus ancestrais” (O’Dea, 1974).

Todos aqueles que, na minha geração, se devotaram ao esforço pela superação do subdesenvolvimento dentro do marco do estado nacional, participam do mesmo sentimento de frustração ante o que se conseguiu realizar. Seria o Brasil, a esta altura, um caso típico de mau desenvolvimento? A dívida externa descomunal, o endividamento do setor público conduzindo o Estado à desordem financeira, a redução da autonomia do Estado na condução da política econômica, são aspectos da crise brasileira que um economista que superou o economicismo, como é o caso de Celso Furtado, tem insistido em denunciar.

O autoritarismo político que se instaurou no Brasil a partir de 1964, conforme Furtado, exacerbou as tendências anti-sociais do desenvolvimento mimético, favoreceu interesses criados na área econômica, agravou o isolamento da área política, ensejando a criação de um poder tecnocrático, instaurou o culto da “potência emergente” que estimulou o endividamento externo. Uma adesão incentivada aos padrões de consumo das sociedades de alto nível de produtividade e bem-estar garantiu a permanência desse estilo de desenvolvimento que nos levou aos estertores do endividamento e à ameaça de exaustão de toda a riqueza acumulada desde que o País alcançou sua independência política.

Informações sobre o estoque atual da dívida pública interna dão conta

de uma evolução que parte de 80 bilhões de reais em 1980 para atingir, em maio de 2001, o valor de 618 bilhões. Os gastos com os juros da dívida interna já alcançavam, em 1999, 130 bilhões de reais. Ora, tal situação se agrava com a política de sustentação de uma alta taxa de juros para atrair os capitais. Com a desvalorização da moeda, cujo sucesso no estímulo às exportações é extremamente modesto, o mercado passou a exigir a emissão de títulos com correção cambial, que já agora atingem um percentual de 30 por cento do total da dívida. Tal situação engendra uma perspectiva de exaustão insuportável da poupança nacional que se desvia compulsoriamente das atividades produtivas inibindo o crescimento.

Os ingressos de capital externo sob a forma de investimento direto evoluíram de um piso de 1,1 bilhão para 32,5 bilhões no ano 2.000. Boa parte desses recursos foi carreada para a compra de empresas estatais e privadas de capital brasileiro. A desnacionalização da economia, a geração de novos encargos e a concentração dessas inversões em estatais prestadoras de serviços internos, sem qualquer contribuição às exportações do país, concorrem para agravar a situação. As remessas de lucros, juros e dividendos alcançaram no ano citado (2.000) a cifra de 42 bilhões de dólares. De 1994 a 2000, as remessas totais do Brasil alcançaram cerca de 148 bilhões de dólares. As obrigações com os credores externos absorveram, durante a vigência do plano real, 254 bilhões de dólares, 170 bilhões em juros e 84 bilhões em amortizações.

A explosão do endividamento em suas duas vertentes, tem como contrapartida a elevação do índice de desemprego que evoluiu, de 8 por cento em 1990, para 19,5% em 2.000. O Produto Interno Bruto, entre 1996 e 2.000, registrou um crescimento médio de 1,9 por cento ao ano com dois anos de recessão: 1998 e 1999. Para um país que experimentou taxas de crescimento médio de 7,5 por cento nos anos 50, 6 por cento na década de 1960 e 8,8 por cento na de 1970, na verdade, as duas últimas décadas foram definitivamente perdidas. Isto significa que a docilidade com que a equipe econômica do Governo Central se dedica ao cumprimento rigoroso dos ajustes monetário e fiscal com o objetivo síntese de manter o Brasil alinhado ao consenso de Washington, não consegue devolver à sociedade brasileira a expectativa do que as potencialidades imensas de crescimento do país poderiam assegurar a sua população. Os danos sociais inumeráveis que historicamente já sacrificaram uma geração de brasileiros continuam a fazer vítimas, em número crescente, não obstante alguns sucessos casuísti-

cos que podem ser levados a crédito da continuidade da modernização iníqua que, de longe, se afasta da proposta de crescimento sustentável que se esperava consensual, para todos os países ainda em desenvolvimento, no contexto de suas economias e das relações com o mundo industrializado.

O que surpreende é a contradição entre as receitas submetidas aos países em desenvolvimento endividados e as políticas adotadas internamente para a economia americana. Ao analisar recentemente as linhas mais nítidas dessa política econômica expressas por Allan Greenspan, o economista Luiz Gonzaga Belluzzo assim comenta: “Tudo indica que Greenspan vê com ceticismo a possibilidade de o gasto privado contrabalançar as forças que vêm empurrando a economia americana para a recessão. Os juros mais baixos e a redução dos impostos devem permitir um alívio nos encargos da dívida que atormentam os consumidores e certamente vão ajudar as empresas a prosseguir na desalavancagem de suas estruturas financeiras. Até aí vai o poder da política monetária”.

“Para conter o desalento - continua Belluzzo - é importante dar curso aos estímulos fiscais. Isso provavelmente ocorreria por conta da própria desaceleração da economia, mas é claro que o governo tem agora – refere-se à catástrofe recente – um pretexto patriótico para aumentar os gastos com defesa e infraestrutura”... E remata: “As tendências são, portanto, francamente keynesianas: combinação de uma política monetária frouxa com um déficit público em expansão. Isso significa que a dívida pública americana voltará a crescer. Para horror da ortodoxia vigente, a oferta de papéis públicos líquidos e seguros vai ter de aumentar: é preciso atender à demanda dos investidores e dos bancos, encalacrados até o pescoço com a perda de qualidade de seus portfólios, carregados de “securities” e de empréstimos aos privados nacionais e estrangeiros”.

Finalmente, Belluzzo adverte para as conseqüências do terror financeiro sobre as economias com maior dependência do financiamento externo, como é o caso do Brasil. Mecanismos de defesa como o câmbio flutuante são precários. As taxas de câmbio e de juros em países de moeda fraca não podem ser controladas eficazmente. No entanto é forçoso admitir o possível constrangimento de que o país venha a adotar controles cambiais rigorosos para defender a economia. A propósito da retomada do keynesianismo na atual crise americana, antes mesmo da ocorrência dos ataques suicidas em Nova Iorque, o filósofo e professor da Universidade de Harvard, Roberto Mangabeira Unger, comentava em sua crônica semanal, na Folha de São Paulo, as raízes históricas do crescimento dos países da Europa e dos Estados Unidos

que realizaram sua industrialização no último século. Mais do que estímulos keynesianos teriam sido as guerras os grandes indutores da expansão e sustentação das economias desenvolvidas do Norte, com extensão na Ásia. Nenhum desses países tem condições de suportar as transformações inerentes a uma economia de paz sem o risco de imergir na recessão. Mangabeira Unger aponta o Brasil como o único país continental emergente que teria condições de realizar seu desenvolvimento mantendo-se comprometido com um ambiente de paz e convivência com outros povos vizinhos.

A ninguém escapa a percepção de que os Estados Unidos enfrentam condições de grave risco econômico na reedição de um conflito mundial sem que venha a contar com um arco de alianças efetivas e solidariedade ampla nos dispêndios militares contra alvos pouco expressivos. No teatro de operações da Iugoslávia, os gastos diários chegaram a ultrapassar 50 milhões de dólares. Na guerra do Golfo, foram gastos cerca de 15 bilhões. Isto sem qualquer risco de retaliações e perdas negligenciáveis em vidas sacrificadas. Por outro lado a insegurança na identificação dos verdadeiros responsáveis pelos atentados terroristas vem pondo à prova a eficiência dos sistemas de informação não fora a contundente experiência desse engodo traumático a que foram submetidos antes os órgãos encarregados da segurança do território e da população civil.

No seu amplo estudo sobre a sociedade mundial, neste momento de superação da era industrial e da instituição de uma sociedade pós-industrial, o sociólogo Manuel Castells discute à exaustão as características da nova sociedade capitalista e de sua imensa rede mundial de conexões que ultrapassa e elide os controles do Estado mediante a imposição de um sistema global de transações financeiras. Para Castells, neste tipo de sociedade, “o poder dos fluxos é mais importante do que os fluxos do poder”. Vale a pena examinar rapidamente os comentários desse competente sociólogo em sua obra mundialmente estudada... “quem são os capitalistas?”, pergunta ele. “Certamente, não os donos legais dos meios de produção que abrangem do seu/meu fundo de pensão a algum transeunte em um caixa eletrônico de Cingapura o qual, de repente, decide comprar ações em um mercado emergente de Buenos Ayres. Mas, em certa medida, tem sido assim, desde os anos 30, como Berle e Means demonstraram em seu estudo clássico sobre o controle e a propriedade nas empresas dos Estados Unidos”.

Mais adiante, insiste o autor: “Nos Estados Unidos, uma mistura de camadas históricas faz dos capitalistas um rico conjunto de banqueiros tradicionais,

especuladores novos ricos, empreendedores que se transformaram em gênios, magnatas globais e administradores de multinacionais. Finalmente comenta: “E em todo o mundo, a lavagem de dinheiro de negócios criminosos diversos flui para esta mãe de toda a acumulação que é a rede financeira global”. Ora, ante esta observação, é difícil que tal grupo de pessoas possa ser arrolado entre as vítimas inocentes das ações do terror.

Semelhante às cenas de ficção científica que introduzem imagens do poder atormentador das inteligências artificiais, pela última vez, Castells, só para confirmar: “...acima de vários capitalistas de carne e osso e grupos capitalistas, há uma entidade capitalista coletiva sem rosto, formada de fluxos financeiros apurados por redes eletrônicas”. A questão que se coloca é a da capacidade que teria o Estado e as lideranças de introduzir os valores éticos nos instrumentos de fiscalização e desenvolver tecnologias capazes de superar as falhas tecnológicas de controle. Se os agentes do Estado, no exercício do poder de fiscalizar e auditar transações financeiras veiculadas eletronicamente, ainda acreditam, é possível que as instituições financeiras não adotem essa mesma expectativa.

Num de seus artigos semanais, na Folha de São Paulo, o bem informado jornalista científico Gilson Schwartz critica a ilusão tecnicista inerente à crença de que as falhas tecnológicas possam ser superadas com mais tecnologia. Segundo o comentarista, “num comunicado à Comissão Federal de Comunicações dos EUA, a Associação da Internet e das Comunicações via Dispositivos Celulares chamou a atenção para o fato de que a indústria das telecomunicações ainda não é capaz de atender aos padrões do F.B.I. É oportuna a citação do artigo de Gilson: ...”o mesmo raciocínio vale para as TICs (tecnologias de informações e comunicações) que, muito usadas nos mercados de capitais, explicam a globalização financeira”.

“O primeiro mundo a se tornar “on-line” em tempo real foi o das transações financeiras. Essa mobilidade e instantaneidade serviu também de suporte para a expansão de paraísos fiscais e centros de lavagem de dinheiro. A conexão desse movimento de liberalização e desregulamentação financeira com os circuitos de financiamento ao tráfico de drogas, armas e atividades terroristas são notórias (sic). Ocorre que essas lavanderias globalizadas são parte essencial da estratégia de muitas instituições financeiras. No caso brasileiro, mais recente e notório, as contas que supostamente resultariam

do caixa dois do ex-prefeito Paulo Maluf foram assumidas pelo City Bank. Em Jersey, nas Bahamas, no Uruguai ou em Cingapura, as tecnologias de globalização financeira correm soltas. Favorecem grupos e instituições que patrocinam políticos do mundo todo, até nos EUA. A estratégia antiterrorista do governo Bush vai bulir com essas redes?”

Antes de voltar a atenção para as questões mais próximas de nossa realidade nacional, regional e estadual, conforme o temário indica, gostaria de dedicar uma referência breve a uma questão sócio-cultural que vem assumindo importância vetorial nas transformações que acontecem. Quero referir-me ao significado que se atribui ao fenômeno religioso, ora interpretado como força propulsora de maniqueísmos em disputa ora como manifestação de uma nova espiritualidade para um tempo de incertezas. É nesse sentido que apontam os trágicos acontecimentos que envolveram nossos irmãos americanos. O momento convoca a uma vigorosa mundialização da espiritualidade entre religiões, na troca de experiências enriquecedoras da compreensão e do diálogo. Ao invés de recolher, no mundo islâmico apenas a marca do fanatismo, do fundamentalismo intransigente, recebe-se do Islã seu exemplo de submissão a Deus e de absoluta confiança nele. A tradição judaica, por outro lado, privilegia “uma aliança nupcial entre Deus e o povo”. O budismo é um permanente convite à paz interior. Todas as religiões contribuem para aprofundar sua espiritualidade no caminho da paz, da compreensão e do amor. As abordagens holísticas do novo homem religioso assumem a essência de um convívio social onde o recurso à força e às sanções punitivas se tornariam cada vez mais raras, na relação estado-sociedade.

### **O ESTADO NACIONAL**

Embora tenhamos concentrado a análise, por força da necessidade de abordar a crise, na globalização dos fluxos financeiros e monetários, cabe incluir na discussão a questão mais abrangente da globalização das atividades produtivas. Celso Furtado alude aos dois processos para distinguir esta última como um processo antigo, resultante da evolução tecnológica. A globalização financeira mencionada acontece a partir dos centros de poder que se “estruturam no mundo desenvolvido, tendo como pólos os Estados Unidos, a Eurolândia e o Japão”.

A partir de agora procurarei seguir, na medida do possível, a exposição

do tema desenvolvido por Furtado em seu rico ensaio "O Longo Amanhecer" tantas vezes revisitado pelos que se interessam, sobretudo no Nordeste, pela prospecção das grandes tendências de nosso futuro político e social. É sobretudo à vontade política que ele atribui eficácia inovadora para escapar à estagnação. A luta contra o subdesenvolvimento impõe a construção de estruturas que implicam na formulação de um projeto tal como aconteceu no pós guerra. De saída, a preservação e o aperfeiçoamento das instituições estatais é a única forma de conter, nos limites do interesse do país, os fluxos financeiros globalizados, orientando as empresas transnacionais para o mercado nacional e a criação de empregos. Não há como deixar de adotar como objetivo retirar o Brasil da atual condição de sobreendividamento externo.

O Comércio Exterior "é o pulmão pelo qual se respira o avanço tecnológico". A estratégia de desenvolvimento deve dar prioridade à solução do problema da fome e da sub-alimentação da população de baixa renda, os investimentos devem concentrar-se no aperfeiçoamento do fator humano. Sobre o risco da ausência de projeto autônomo, adverte: "o crescimento econômico sob a direção das empresas transnacionais conduzirá à concentração de renda em favor das fontes externas da tecnologia, o que levará a desigualdades sociais crescentes". Foi a partir de 1950 que os problemas da economia brasileira passaram a ser vistos como atividade política relevante, publicamente debatida, onde questões especiais como a inflação eram consideradas no contexto da luta pela distribuição da renda. Ênfase foi atribuída ao planejamento como técnica de aplicação da racionalidade econômica nas empresas e no Governo.

Foi na verdade o processo de globalização financeira que interrompeu todo o avanço na conquista da autonomia do país para adotar decisões estratégicas. O Brasil corre o risco de, ao dolarizar-se, regredir ao estatuto semi-colonial, apelando para um crescente endividamento externo. O passivo Brasil poderá aproximar-se neste decênio da totalidade da riqueza nacional.

### **A FEDERAÇÃO E O ESTADO**

Tenho lembrança de alguns debates que movimentaram parlamentares e pensadores políticos, dentre estes Celso Furtado, Paulo Bonavides, Aloisio Campos, Antonio Mariz, Cleantho Leite e antes, no âmbito do Congresso Nacional, na difícil opção entre o federalismo e o unitarismo. Permeando a discussão, a proposta de federalismo de regiões chegou a prosperar, com

dificuldade, face à resistência pouco compreensível dos próprios organismos federais voltados para o desenvolvimento regional, inclusive a SUDENE. O Federalismo é modelo de organização política voltado para a conciliação. A idéia ganhou força na Europa como forma de preservar tradições étnicas, históricas e culturais, o que não acontece no Brasil onde o tema se inscreve na discussão maior da dependência econômica entre regiões. É expressão textual de Celso Furtado: “Na diversidade das regiões estão as raízes de nossa riqueza cultural. Mas a preservação dessas riquezas exige que o desenvolvimento material se difunda por todo o território nacional”.

O brasileiro tem uma inserção regional que o identifica, sendo menor o peso da dimensão religiosa ou étnica. No balanço histórico das tendências, o centralismo foi instrumental na construção da nacionalidade, fase hoje superada pela consolidação de um único sistema econômico no país. O centralismo político fomentado pelo governo Federal agrava os notórios aspectos negativos do centralismo econômico. Territorialmente, os investimentos públicos tendem a reproduzir o padrão dos investimentos privados.

“Não se pode ignorar, explicita Furtado, que à sombra do centralismo enraizado nos longos períodos dos governos ditatoriais o poder executivo foi ocupando mais espaço no campo das decisões substantivas diluindo a ordem federativa. Grande parte dos dispêndios do governo federal já não decorre de autorização parlamentar, mas tem origem no arbítrio das autoridades administrativas”.

E ainda: “O centralismo político significa entre nós a prevalência do poder econômico e, por conseguinte, a subordinação das regiões economicamente mais débeis aos interesses daquelas que assumiram a vanguarda do processo de industrialização”.

A instituição da SUDENE representou uma primeira resposta à necessidade de criar instâncias decisórias intermediárias entre os níveis de poder estadual e federal. Sabe-se muito bem que a distribuição federativa tomou-se inconciliável com o sistema de poder fundamentado nas variáveis demográficas, territoriais e econômicas e as disparidades na prestação dos serviços tendem a acentuar-se. Muitos desses serviços ultrapassam a capacidade de pequenos estados como a Paraíba que perdem rapidamente a condição de exercer satisfatoriamente suas atribuições mais comensuráveis. E o Governo Federal nas revisões periódicas de sua topologia administrativa evolui na direção do reordenamento dos organismos federais paraibanos que passam a ter sua instância decisória em Pemam-

buco. Empreendemos o caminho de volta ao passado, quando Gilberto Freire insistia em afirmar que o paraibano que pretendesse o sucesso teria que ser recifensizado.

Torna-se difícil entender o silêncio dos Governadores dos estados nordestinos ante à extinção da SUDENE. Em que pese o gradativo sucateamento da instituição, pelo Governo Federal, perdeu o Nordeste um foro importante para a discussão e encaminhamento de decisões estratégicas relevantes. Na SUDENE sentíamos-nos favorecidos pela extra-territorialidade, estávamos no Nordeste, não em um estado da região. A substituição da SUDENE por qualquer outro organismo que reduza a dimensão política do órgão do desenvolvimento regional e a importância de seu Conselho Deliberativo, restabelece no Nordeste o antigo sistema de relações diretas entre os governantes estaduais e o Estado Federal, retoma estilos ultrapassados de barganha de poder e influências, retira da informação e do debate político momentos importantes da participação da sociedade que, ao contrário, deveriam ter sido aperfeiçoados.

Por último uma alusão ao quadro mais próximo de nossas relações de cidadania. Tem-se enfatizado a importância das economias locais e sub-regionais no tecido de relações que envolve verticalmente o mundo globalizado. Numa sociedade em rede, os nós que sustentam a armação do sistema de vias de comunicação e negócios com o mundo, concentram-se em espaços urbanos onde geralmente se polarizam atividades comuns a determinadas cadeias produtivas.

### A PARAÍBA

A Paraíba tem algumas peculiaridades que definem o Estado como um lugar diferente no espaço regional. Nele se concentram e se destacam alguns indicadores que, por serem poucos, facilitam a formulação de políticas destinadas a sustentar o desenvolvimento. Talvez a dificuldade maior seja política, e a política menor, que envolve o relacionamento entre as pessoas e a disputa de lideranças. Não se trata de suprimir conflitos mas de conduzi-los ao termo final de toda a dinâmica política que deve ser o bem comum, assim como foi sempre, na utopia silenciosa dos homens e mulheres, sobretudo os pobres de todo o mundo.

A Paraíba é o estado de menor crescimento demográfico do Brasil. O incremento populacional de 0,8% ao ano, no último intervalo censitário, reflete, em números relativos, a precariedade de nossa economia como base de sustentação da família em seu "habitat" de origem. Vale lembrar que a migração retira

do contingente humano os mais jovens, os mais inteligentes, os mais audazes, os mais participativos e deixa para trás, à sombra da extinção, um grande contingente de dependentes, de oprimidos, cujo estatuto se contém na única identidade residual do pobre, no mundo do populismo decadente – o título de eleitor.

A Paraíba é hoje um estado urbano, seus problemas estratégicos concentram-se no meio urbano, para onde tendem os fluxos migratórios mais próximos. Milton Santos, geógrafo e filósofo do espaço, recém-falecido, chama a atenção para o efeito da urbanização sobre o mundo rural. “A urbanização se avoluma e a residência dos trabalhadores agrícolas é cada vez mais urbana”, diz ele. A involução metropolitana é responsável pelo estímulo ao crescimento de cidades regionais em geral nucleadoras de pólos de desenvolvimento de cadeias agrícolas industrializáveis.

Dois estrangulamentos se antepõem à política de desenvolvimento urbano sustentável. Em primeiro lugar as deformações históricas de nossa organização municipal. As intervenções do Governo Federal com vistas ao desenvolvimento planejado sempre omitiram da equação a variável problemática municipal. O município é uma figura político-organizacional que se reproduz de forma homogênea nos diversos territórios da geo-economia nacional e regional. Instância decisiva na manutenção do poder representativo e preservação dos interesses oligárquicos o município é refém dos grupos que se mantêm indefinidamente no poder com escassas alternativas de inovação fora do revesamento polarizado dos grupos locais. As dificuldades da economia agrícola do Estado tornaram o governo local uma instância de poder e de poupança cujo alcance redistributivo premia a família e os amigos.

Outra dificuldade reside na condução equivocada da reforma agrária cuja eficácia é comprometida por muitos fatores que vão da carência de recursos para a continuidade das desapropriações até à política de assentamento secularmente burocratizada. A reforma agrária terá sua função no desenvolvimento sustentável na medida em que invadir os espaços urbanos comprometidos com o desenvolvimento agrícola. A cidade é o “locus” adequado para a reprodução ampliada dos trabalhadores agrícolas, na medida em que a agricultura se torna uma atividade exigente de tecnologias e de capital ao alcance exclusivo de uma mão-de-obra altamente especializada a partir de um nível intermediário de escolaridade e qualificação e de organizações cooperativas ou similares, capazes de concorrer com a grande empresa.

Em 1970, o produto territorial da Paraíba representava 8,2 por cento do produto do Nordeste. Hoje essa participação caiu para 6,7 por cento. Com o Rio Grande do Norte a tendência se inverte, de 4,2 por cento do PIB nordestino, em 1970, o estado vizinho ascendeu para uma fatia de 6,3%. Pode-se argumentar que o fenômeno é típico da redistribuição espacial da economia regional, o que não deixa de ser verdade, mas o baixo índice de desenvolvimento humano, inferior ao do Nordeste e muito mais ao do Brasil revela uma situação de disparidade relevante, expressiva de um estágio de considerável pobreza na Paraíba.

A escassez dos recursos naturais não teria maior efeito regressivo na economia do estado se os padrões tecnológicos fossem compatíveis com o desenvolvimento urbano. Embora considerado entre os estados mais bem sucedidos na difusão do ensino superior o que, desde a edição do plano estadual de desenvolvimento sustentável, vem-se divulgando com insistência, contingentes de graduados, mestres e doutores que se credenciam nas universidades da Paraíba têm, até hoje, contribuído para engrossar os fluxos migratórios para outros estados do país e para o exterior. Esse fenômeno se origina em duas vertentes, a modesta resposta da empresa às demandas tecnológicas e, em segundo lugar, a ausência de uma política de desenvolvimento científico e tecnológico coerente e compatível com as necessidades do estado, a partir da realidade da produção. A defasagem crescente do Estado da Paraíba no uso de contrapartidas expressivas do Governo Federal para aplicação em ciência e tecnologia, distancia rapidamente o estado das demais unidades federadas do Nordeste. Uma política educacional abrangendo o ensino técnico de nível médio e conferindo eficácia prática às inovações que se impõem é um dos maiores desafios à política de defesa e promoção do fator humano na Paraíba.

Um último aceno à questão importante do complexo solo-água no estado. Não há dúvida quanto à queda de qualidade dos solos paraibanos, estado que detém no Nordeste os maiores índices de desertificação e de inserção no semi-árido. Tão pouco se pode negligenciar a importância da água para a preservação e recuperação dos solos e para a prática de uma agricultura urbanizada. Mundialmente os usos da água são distribuídos entre 70 por cento para irrigação, 23 por cento para a indústria e apenas 7 por cento para o consumo urbano-residencial. Os dados evidenciam que uma política de águas só tem viabilidade, como um dos objetivos do desenvolvimento sustentável, se considerada estra-

tegiamente a agricultura irrigada. Nossa posição na oferta externa de bens agrícolas somente se viabilizará se a irrigação for introduzida como meio básico de incremento à produtividade. A política não pode fechar-se no círculo da alternativa, escapar da fome ou escapar da sede. A tendência mais recente do eco- desenvolvimento agrícola é colocar solo e água ao alcance das populações mais próximas reduzindo o custo e aumentando a eficácia do suprimento alimentar.

Para concluir, uma manifestação sobre as virtudes deste seminário que se inscreve sob a legenda da Qualidade Total cujo reconhecimento pelas instituições do estado é uma contribuição definitiva para a extensão do compromisso a toda a sociedade. Receio que as limitações de meu conhecimento da realidade e das interpretações científicas do acontecer social tenham contribuído para a omissão neste trabalho de aspectos necessários à elucidação dos temas propostos. Na verdade, dois aspectos essenciais da questão convém salientar. Em primeiro lugar a insuficiência do esforço individual para alcançar a abrangência inerente a questões que devem ser trabalhadas em âmbito multidisciplinar. Em segundo lugar o nível de excelência dos participantes do programa liderados pelos integrantes do Conselho do Tribunal, todos eles merecedores de meu respeito intelectual e moral e ainda detentores do poder de influência e aglutinação das instâncias públicas usuárias dos achados da pesquisa e prospecção de nossa realidade.

Certa vez, ao lado de D. José Maria Pires e de outros paraibanos ilustres, propusemos a Celso Furtado a instituição na Paraíba de uma Fundação que se dedicasse, à luz do imenso repertório de sugestões de sua obra, ao estudo dos problemas do homem brasileiro com eixo de aprofundamento no Nordeste. Cristóvão Buarque comprometera-se a elaborar os termos de referência desse instituto, ponderando Milton Santos a conveniência de participação das empresas e de instituições mantenedoras que assegurassem a sustentação do projeto mediante contribuições não governamentais. Já se vão dez anos dessa conversa que esbarrou na resistência do patrono à cessão do seu nome como emblema original da iniciativa. A desculpa elegante e arrefecedora de nosso entusiasmo foi a de que homenagens desse tipo ficariam melhor se voltadas para um nome dentre os que já morreram. Hoje os tempos são outros, Celso já alcançou a imortalidade e permanece entre nós. Um filósofo do liberalismo, citado por

Giddens, Edmund Burke, que viveu no século XVIII, fez esta afirmação hoje consagrada como uma metáfora do desenvolvimento democrático sustentável: “A sociedade é uma parceria não só entre os que estão vivos, mas entre os que estão vivos, os que estão mortos e os que estão para nascer”.

---

*(\*) Palestra proferida em 28 de setembro de 2001, no Auditório do SEBRAE, em João Pessoa (PB), no Ciclo de Palestras levado a efeito pelo Tribunal de Contas do Estado, para possibilitar a elaboração da sua formulação estratégica, para o período 2002/2005*

## CENÁRIO SÓCIO-CULTURAL DA ATUALIDADE (\*)

► Neroaldo Pontes de Azevedo  
Secretário de Educação e Cultura  
do Município de João Pessoa

Ao cumprimentar o Dr. Flávio Sátiro Fernandes, agradeço o convite para conversar, hoje, com os senhores, neste dia de trabalho. Disse ao Dr. Flávio que a responsabilidade era dele de ter me convidado para falar para homens de números, mas que, na verdade, são também verdadeiros homens de letras, como é o caso do próprio Dr. Flávio e tantos outros, como o Dr. Luiz Nunes Alves, que aqui está para me moderar, se por acaso eu estiver me excedendo, em qualquer sentido. Agradeço essa oportunidade de conversar com os Conselheiros, com os Técnicos, com os Administradores do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba e com todas as pessoas que aqui estão.

Do lugar em que estou, venho acompanhando o trabalho deste Tribunal. Não só na eficiência da qualidade comprovada, mas na postura moderna, aberta, que vem adotando: mais do que fiscalizar, orientar o desempenho daqueles que são os gestores da coisa pública. É nesse sentido que, desde o momento do convite, senti uma responsabilidade grande, e ela aumentou com a generosidade da apresentação do dr. Luiz Nunes Alves. Uma afirmação, porém, me tocou particularmente e quero registrar meu agradecimento. É quando ele me define como um trabalhador incansável da educação. É, pois, como trabalhador da educação que vou conversar sobre o tema que me foi pedido, analisar o panorama sócio-cultural da contemporaneidade.

## INTRODUZINDO A QUESTÃO

Começo citando, a título de epígrafe, um dos estudiosos do final do século e da perspectiva do século XXI que, numa curta frase, nos advertia, dizendo o seguinte: “Ou mudamos ou será a escuridão.” Evidentemente a escuridão de que fala Hobsbawn nada tinha a ver com o que vivemos, hoje, no Brasil, em termos de “apagão”, nem muito menos com os episódios do dia 11 de setembro. Não iríamos atribuir a ele a pecha de “profeta da desgraça”, mas, sem dúvida, os últimos acontecimentos no Brasil e no mundo nos mostram a veracidade e a importância da sua advertência. Um sociólogo português, Boaventura de Sousa Santos, que vem nos brindando com artigos, livros, enfim, com pertinentes análises sobre o mundo contemporâneo, faz, na mesma linha de Hobsbawn, uma constatação preocupante: “Há um desassossego no ar”. Trata-se, com efeito, de um certo mal-estar, que até aparece com frequência nos momentos marcantes da história, nos momentos chamados finisseculares. São tensões, são radicalismos, tendências à individualização de projetos, ou, como diz um estudioso de planejamento no Brasil, Jorge Wilhelm, “uma guerra de todos contra todos.” E a guerra de todos contra todos é a antítese, é exatamente o contrário, da solidariedade, e só a solidariedade é que gera paz, é que gera harmonia.

Ao mesmo tempo, nós vivemos, como marca deste início de século, momentos de incerteza.

Nenhum de nós sabe muito bem para onde caminha a humanidade e nenhum de nós sabe analisar e dizer, de uma maneira crítica e clara, quais são os novos paradigmas, os novos parâmetros que devem reger nossas ações.

## AVANÇO DA TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

É tão grande o avanço nas tecnologias da informação, nós somos submetidos a uma tal diversidade e a uma tão grande dosagem de informação, que ninguém mais se sente seguro em nenhum momento sobre nenhum assunto, sobre nenhum tema, sobre nenhuma seqüência daquilo que a gente possa pensar ou falar. A informação vem sendo combustível, evidentemente, para o crescimento da economia mundial.

Mas essa informação, no mundo capitalista, dominado pelo negó-

cio, é transformada em moeda de troca. As maiores transações comerciais, hoje, se dão precisamente na área de comunicação. E não é por acaso que o homem que é dito o mais rico do mundo é um homem da área de comunicação. O acesso à informação e, de modo especial, aos meios mais avançados de se obter a informação, tende a gerar conflitos, leva à redefinição de nosso papel na sociedade. Não podemos, por exemplo, ser aquele professor que chega à sala de aula cheio de informação, para simplesmente repetir para seus alunos. Um aluno que tenha tido acesso à internet, pesquisando aquele tema, pode, com efeito, ter à sua disposição um acúmulo de informação muito maior do que o professor. Assim, a autoridade que provinha do fato de eu saber mais de ter mais informações, já não conta tanto. Estamos diante da novidade, da informação nova e rapidamente acessada. Com isso, o professor tem que ser cada vez menos professor e cada vez mais educador. Aquele que troca saberes e não só informação. Porque a informação sozinha a gente não sabe para onde ela vai. Sem dúvida nenhuma, só a informação transformada em conhecimento é que pode gerar alguma coisa de novo, é que pode transformar a realidade.

### AVANÇOS DEMOCRÁTICOS

Esse panorama talvez pareça bastante pessimista e eu, que sou educador, não posso, de maneira nenhuma, ser pessimista. Não posso imaginar que a gente que convive, no dia-a-dia, com as gerações novas, com aqueles que têm direito a uma esperança de vida, transmita só pessimismo e dificuldade. Temos razões para o otimismo. O que não podemos ser é ingênuos.

Para, também, retomar alguns elementos e alguns eventos da história recente, seria bom que a gente lembrasse o avanço democrático dos últimos tempos. Na América Latina, por exemplo, o ciclo de governos autoritários está quase terminando, porque não há mais espaço para o autoritarismo como regime. Os movimentos de esquerda se organizaram, os sindicatos se consolidaram, as associações têm se fortalecido. Se recuarmos um pouco mais na história, podemos registrar: a pílula anti-concepcional; a liberdade sexual (evidentemente não estamos falando de libertinagem); o movimento hippie, que nos anos sessenta abriu uma liberdade de comportamentos, não obstante os equívocos e as contradições;

os movimentos contra o racismo, para citar apenas alguns indicadores desse avanço democrático. A propósito da luta contra o racismo, eu pude verificar, numa visita à África do Sul, como aquele povo, liderado por Mandela, pôde reverter a situação de apartheid e vem reconstruindo a sua história, a história do homem negro e da sua importância para aquela região, sem ódio, sem vinganças. Isso é alentador.

Acho particularmente relevante observar o papel das organizações não-governamentais. Há um certo tempo – no Brasil particularmente, durante a ditadura – elas não queriam em absoluto qualquer parceria com o Governo, porque, evidentemente, seria colaborar com o Regime Militar. De certo modo, as ONGs até podiam imaginar que substituíam o papel do Governo. Hoje, a parceria é exercida numa democracia complexa, meio “capenga” que a gente ainda tem, mas há uma aproximação, um interesse da sociedade civil em colaborar. Muitas vezes o problema, agora, se coloca do outro lado, ou seja, do Governo, que quer repassar para as organizações não-governamentais o seu papel, transferindo para a sociedade responsabilidades que são, precisamente, do Governo. Na área de educação, por exemplo, uma organização não-governamental pode fazer um trabalho formidável, verticalizado, profundo, mas uma educação para todos os brasileiros, no sentido de eliminar a exclusão, tem que ser papel do Estado. Ainda, nesse panorama de contraponto, gostaria de lembrar o papel que cada vez mais exerce a sociedade civil exigindo mudanças, como, por exemplo, as denúncias de corrupção e até na irritação e no cansaço da população diante de tantos fatos que acontecem neste país. Nesse sentido, Collor de Melo, sem dúvida nenhuma, foi um trauma, mas deixou lições. Evidentemente que o Brasil poderia não ter pago esse preço, mas o que acontece, hoje, em termos de Congresso Nacional, o que acontece, hoje, em termos de reclamação por parte da imprensa é, de fato, um roteiro no sentido de que esse país exige mudanças e caminha, também, para elas. Diante de um momento como esse, há uma preocupação muito generalizada do país e no âmbito do indivíduo, de se perguntar afinal de contas o que é que acontece no Brasil, o que é que acontece no mundo, ou seja, a busca da compreensão da realidade.

## LITERATURA E HISTÓRIA

Nessa linha de raciocínio, verificamos que, como nunca, a literatura se aproxima da história. Nunca foi tão aproximada a relação intrínseca

entre ficção e realidade, entre uma literatura que busca na história a sua própria fonte. O gênero autobiografia é o que mais tem se desenvolvido nas últimas décadas. Ao tempo em que os livros, as produções de auto-ajuda comparecem, também, no ranking dos mais vendidos. Evidentemente que não há tempo para se discutir tudo isso, mas esse é um terreno perigoso porque muita coisa é vendida a título de auto-ajuda, a título de repensar a interioridade e, na verdade, são produções meramente comerciais, de valor absolutamente duvidoso, querendo atender a uma ânsia das pessoas no sentido de se apagar a essa necessidade de buscar uma auto-compreensão, um auto-posicionamento. A grande pergunta da literatura fez Afonso Romano de Sant'Anna: "Que País é este?". Depois cantada, depois ouvida por todos nós. Há uma busca de raízes numa atitude muito diferente do que foi, por exemplo, o século XIX em que a gente leu outra perspectiva sobre o país. Era o Brasil o país do futuro, era o ufanismo e, no entanto, o mundo caminhava para uma primeira guerra e para a segunda guerra.

Nesse sentido, evidentemente, delinea-se um papel novo do Estado no sentido de uma redefinição do que é público, porque o público não é o meramente estatal, uma nova noção do que é a área pública, uma necessidade de que o Estado não se comporte, apenas, como um instrumento regulador de contratos e, particularmente, dos contratos de consumo, mas que o Estado possa colocar toda sua máquina a serviço da mudança, a serviço da inclusão social.

### ANALISANDO TENSÕES

Se esse quadro é, do meu ponto de vista, uma síntese daquilo que a gente vem verificando, eu queria me apoiar em dois autores, em dois textos, para trabalhar um pouquinho mais essas questões, aqui, apenas levantadas. O primeiro é um relatório preparado nos últimos anos que ficou chamado de Jacques Delors, uma encomenda da UNESCO para se dizer como deveria ser a Educação no século XXI. O segundo texto, Tênue esperança no vasto caos, de Jorge Wilhelm, é uma proposta de um novo renascimento como forma de resgate do século XXI. Ao estudar o papel da Educação, o Relatório começa por apontar as tensões existentes, para mostrar o papel da educação nesse mundo e nesse tempo. Eu gostaria de analisar algumas dessas tensões.

## O GLOBAL E O LOCAL

A primeira delas, a tensão antiga, sempre existente, mas sempre renovada e sempre presente, é a tensão entre *o global e o local*. No nível do pessoal, eu tenho que ser, hoje, profundamente cidadão do mundo e tenho, ao mesmo tempo, que ser profundamente da minha aldeia, do meu lugar, para que eu não possa perder as raízes. Evidente que essa tensão não é de hoje, não é do século XXI. É interessante como Guimarães Rosa, depois de fazer Riobaldo andar quinhentas páginas no sertão de Minas Gerais, na região adentrada daquele Estado, faz Riobaldo terminar — no “Grande-Sertão: Veredas” — dizendo: “O que existe é homem humano. Travessia”. No nível da geopolítica e da organização econômica, nós temos que enfrentar, nesse momento, inexoravelmente, o problema da globalização. Eu não me arvoraria, um professor de literatura, um estudioso de literatura, a fazer, aqui, uma conferência sobre globalização. Mas apenas gostaria de situá-la dentro desse contexto em que nós verificamos que cada vez mais se solidificam os desequilíbrios entre países ricos e países pobres. Em nome de uma unidade macro, nós estamos presenciando, a cada momento, uma fratura social através da produção cada vez maior de excluídos. Se a gente adentra a questão do nosso país, nós que vivemos no Nordeste temos que lembrar dos desequilíbrios regionais. Em uma pesquisa do Ministério da Educação, chamada Sistema de Avaliação da Educação Básica — SAEB, apontava-se, em 1999, uma situação que para nós nordestinos, onde quer que estejamos, nos dá vontade de sair tentando mudar essa realidade no mesmo momento. O resultado dessa avaliação é que uma criança do Nordeste chega à oitava série no mesmo patamar de conhecimento de uma criança que está na quarta série em São Paulo ou no Rio Grande do Sul. Eu estou falando de educação, poderíamos falar de indústria, poderíamos falar de habitação, poderíamos falar de salário, poderíamos falar de outras questões. Nós praticamos um custo-aluno da ordem de R\$ 380,00 por ano, enquanto que São Paulo tem um custo da ordem de R\$ 900,00. Nem aqui nem lá há recurso suficiente para se fazer uma educação de qualidade. A globalização acaba, de certo modo, fazendo com que nós, países em desenvolvimento, nós, países satélites, continuemos a depender do que acontece nos países desenvolvidos.

## O UNIVERSAL E SINGULAR

Em seguida, gostaria de anotar a tensão entre o *universal e singular*, que é, de certo modo, uma conseqüência dessa mesma tensão entre o global e o local.

Através, precisamente, de um certo fenômeno que nós poderíamos chamar de mundialização da cultura. Até como consequência do extraordinário desenvolvimento dos meios de comunicação pelas parabólicas, pela internet, de tal maneira que vivemos, hoje, um dilema entre a nossa cultura individual e a cultura dos nossos países ameaçada pela cultura global, pela massificação. Uma tensão, portanto, permanente entre aquilo que é universal e o que é singular. O Ocidente sempre agiu assim, por exemplo, em relação ao Oriente. Agora, após os acontecimentos lamentáveis, evidentemente, do dia 11 de setembro, a gente vê como, por exemplo, uma cultura árabe é satanizada em nome da não compreensão da singularidade daquela cultura e até da aproximação entre uma cultura e um grupo de fanáticos que são capazes de fazer aquilo que fizeram e da maneira que fizeram.

### TRADIÇÃO E MODERNIDADE

Avançando no sentido de analisar, em termos esquemáticos, essas tensões, eu apontaria mais uma tensão permanente no nosso mundo hoje, que é a tensão entre a *tradição e a modernidade*; entre a autonomia e a liberdade e a evolução do outro. Entre as novas tecnologias da informação e a realidade tradicional do nosso país. Na área de emprego, todos apontamos essa questão da diminuição e da mudança do perfil dos novos empregos. Vocês imaginem como deve se preocupar a Universidade quando um jovem aos 16 ou 17 anos tem que decidir qual é a sua futura profissão em função dessa modernidade que muda a cada momento, sobretudo quando entre a tradição e a modernidade nós, no Brasil, não somos capazes de produzir tecnologia apropriada. Nós estamos no século XXI e a gente sabe que o Brasil compra, por exemplo, 70% das peças para montar um televisor. Mas nós vamos agora, de uma maneira obtusa, ser contra a modernidade? Não. O que nós queremos? Nós que pensamos um pouco superando fronteiras, queremos colocar, exatamente, essa tecnologia a serviço de todos. Hoje se faz, por exemplo, uma grande discussão se deve ou não na área da Escola Pública se colocar um Laboratório de Informática. Não há o que se discutir, tem que se colocar. Evidentemente, é preciso treinar, é preciso dar condições para que os alunos que moram na periferia da cidade tenham um acesso, também, às máquinas e mais do que às máquinas, possam ter acesso ao mundo. É claro que isso só não basta. Permitam-me contar uma história bem rápida que escutei, recentemente, do Diretor da Escola do futuro, da

USP: Uma pessoa estava passeando de carro no interior de São Paulo e, de repente, numa estrada de poeira alguma coisa passa muito rápida para lá e para cá. Ele fica meio preocupado, entra na casa da fazenda, encontra um fazendeiro e diz: “Eu estou preocupado porque tem uma coisa passando para lá e para cá e eu não sei o que é e o senhor que mora aqui, talvez, saiba”. Então o fazendeiro disse: “Acontece o seguinte – aqui moramos eu, minha mulher e meu filho, e nós gostamos muito de perna de galinha. Só que é sempre um drama, porque quando a gente mata uma galinha falta uma perna, quando a gente mata duas, sobra uma. Meu filho, que é estudante lá da USP resolveu levar o problema para a Universidade e encontrou a solução: “foi criada no laboratório a galinha de três pernas”. Ele disse: “Muito bem. Mas me diga uma coisa, essa galinha é gostosa?” O fazendeiro concluiu: “Esse é que é o problema. Aquela coisa que está passando para lá e para cá é a galinha. Ela existe, mas o problema é ter acesso a ela”. Isso me contava um homem que diz que ganha para pensar como será o futuro da sociedade a partir de toda a renovação da tecnologia. Portanto, a questão não é fazer a galinha, mas é tentar agarrar a galinha e dividi-la de uma maneira coerente entre todos.

### **SOLUÇÕES A CURTO E LONGO PRAZO**

Uma tensão permanente, também, na nossa cultura verifica-se entre *as soluções a curto e longo prazo*. A velha história de a gente não fazer planejamentos. Que bom estar hoje, aqui, em um seminário de planejamento. Aquela cultura do domínio do efêmero, do instantâneo, do rápido, que atinge os Governos, por exemplo. E queremos soluções imediatas sem gastar tempo na pesquisa para se fazer o melhor no sentido de mudar estruturas que permaneçam.

### **COMPETIÇÃO E O CUIDADO COM A IGUALDADE**

Uma outra tensão nós poderíamos, ainda, anotar nesse momento é entre a indispensável *competição e o cuidado com a igualdade de oportunidades*. Eu só recentemente descobri que o contrário de equidade não é não-equidade e, sim, iniquidade, ou seja, a gente mais ou menos se acostuma com situações-limites, a gente se acostuma a conviver com o analfabetismo, com pessoas que passam fome e, naturalmente, a gente até é impeli-

do, hoje, no mundo da competição, a não ter esse cuidado com a busca da equidade. Colocar o ensino fundamental como direito subjetivo de todo cidadão brasileiro, sem dúvida, na área de educação, foi um avanço da Constituição de 1988. É o mínimo que se pode oferecer para que uma criança, não importa de onde ela seja, tenha alguns elementos, ao menos, os mínimos necessários para poder enfrentar esse mundo de competição que aí está.

### VALORES MORAIS E VALORES MATERIAIS

Nós poderíamos, ainda, apontar um outro nível de tensão entre aquilo que nós poderíamos denominar, de um modo genérico, *os valores chamados morais e os valores materiais*. O apelo para o consumismo é cada vez mais crescente. Há pouco tempo atrás, nenhum de nós poderia viver sem um forno de microondas. Agora já nos acostumamos e até estamos dizendo assim: Mas nem é necessário! Parece que lá dentro tem uma substância que dá câncer! Então, o mundo do consumismo vai nos levando de tal maneira ao apego aos bens materiais que põe em jogo a própria sobrevivência da humanidade. Então somos jogados no vale-tudo dos aproveitamentos, da venda do espiritual para o consumismo. Entramos aqui no terreno da ética, ao observarmos o processo de reificação das pessoas, de fazê-las objeto. Não posso deixar de lembrar de um Graciliano Ramos que criou uma figura, um personagem como Paulo Honório, da fazenda São Bernardo, que acaba levando a sua mulher ao suicídio, ele próprio à não compreensão e à falência. Reificado, tornado coisa, numa estrutura arcaica no Brasil anterior a 1930. Não só as pessoas, mas as relações. Daí que o grande desafio é aceitar o outro. É a tolerância como valor e isso é que é a ética. A ética, na concepção do renascimento, que buscava fontes na antiguidade Clássica, desde Aristóteles, era compreendida como a ética individual, do caráter, da personalidade, a ética da pessoa. Hoje, tudo isso é profundamente necessário, mas é preciso muito mais. Hoje, o que é preciso para além da ética individual é uma ética social. Uma ética democrática, ou seja, a questão da ética não é só uma questão de que eu seja justo, eu seja correto, eu seja bom, eu compreenda o outro, mas que haja estruturas éticas na sociedade. Estruturas governamentais éticas. No caso específico do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, por exemplo, vejam o papel extraordinário que tem um Tribunal de Contas nesse

mundo cheio de complexidades, necessitando de mudanças fundadas numa ética não só no nível do indivíduo, mas também, e sobretudo, no nível social, no coletivo, no político, no sentido maior do termo.

### UM NOVO RENASCIMENTO

Dentro dessa linha de tensões, nós temos que vislumbrar uma saída. Acompanhando Jorge Wilhelm, que aponta a necessidade de um novo renascimento, vale a pena elencar aquilo que ele chama de inimigos de um novo renascimento.

O primeiro deles se chama a banalização da violência, ou seja, aceitação com indiferença por parte de todos nós do crescimento das situações de violência. Não é possível não apontar, neste caso, o papel nem sempre positivo da mídia. Claro que não defendemos a censura na imprensa. Mas o fato é que a mídia vem cada vez mais trabalhando com as emoções. Os espetáculos de seqüestros ao vivo, em muitos casos, mais parecem aulas de banditismo. Ao assistirmos, ao vivo, a queda das torres gêmeas, tivemos um momento de dúvida se nós estávamos vendo ficção ou testemunhando um fato histórico. Filmes, novelas, programas de auditório têm tornado imagens de violência em cenas banais.

O outro inimigo do renascimento é a vulgarização do erotismo. O erotismo precoce é exposto a todo momento, envolvendo adultos e crianças. Permitam-me, até, trazer uma imagem mais direta. Hoje se passa, de uma maneira muito rápida, do aperto de mão para o ato de “ficar”. Perde-se, com facilidade, a ternura de um beijo. Desrespeita-se, com frequência, a sensibilidade das pessoas. E nem estou falando, porque se trata de outra dimensão, de crimes e abusos contra as mulheres, contra as crianças, contra as meninas.

Outro inimigo do renascimento são os fundamentalismos. Trata-se do desrespeito e da intolerância diante dos pluralismos. Uma vertente deste fundamentalismo é o radicalismo político, baseado em supostos credos religiosos ou em falsas verdades ou falsas dicotomias. Ou judeu ou islâmico. Ou católico ou protestante. Essas intolerâncias dificultam a paz, ferem a harmonia, adiam o renascimento de uma nova era, marcada pela ética social.

O crime organizado é outro inimigo dos novos tempos. É claro que a humanidade sempre conviveu com crimes. O que não é possível é aceitá-los passivamente, impunemente. O que há de mais perverso, hoje, é o crime organizado como empresa, gerando “lavagem” de dinheiro, corrupção nas cúpulas de governo, assaltos, seqüestros, narcotráfico.

Os riscos ambientais são também uma forma de contraposição ao novo renascimento.

A atitude intransigente dos Estados Unidos em não querer firmar convênios internacionais de proteção ao meioambiente é uma forma perversa de fundamentalismo. Apostam os Estados Unidos, de forma equivocada, que a tecnologia é capaz de refazer o que a natureza perde com a falta de cuidado dos homens.

### UMA SAÍDA: A SOLIDARIEDADE

Numa visão nem otimista nem pessimista, Jorge Wilhelm aponta na solidariedade a saída possível, a esperança tênue para o vasto caos. A solidariedade é a faceta visível da ética social, do respeito mútuo, da colaboração entre os povos, do entendimento entre as nações.

Lembro-me, mais uma vez, da lição de Graciliano Ramos em Vidas Secas. Fabiano não conseguia sair do círculo vicioso em que se encontrava, porque era incapaz de conversar com os outros, era incapaz de entender as pessoas. Ele se entendia mais com os animais do que com as pessoas.

Só a solidariedade, no diálogo construtivo, é capaz de modificar, de uma maneira social, o quadro hoje existente, para que a gente não venha a cair na escuridão, como advertia Eric Hobsbawn. Paulo Freire, um pensador da educação no Brasil, dizia que a gente tem que se comportar com uma paciência impaciente e com uma impaciência paciente. A gente tem que ter esperança, mas tem que ter indignação.

### UM ATO DE FÉ NA EDUCAÇÃO

Eu não poderia, sem dúvida nenhuma, terminar essa conversa sem fazer um ato de fé na educação, mas um ato de fé que eu não queria que fosse proselitista, no sentido de que eu pudesse imaginar ou dizer para os senhores que na educação está a chave de tudo. Se a gente perguntar hoje à população, de um modo geral, se quer educação, emprego ou segurança, evidentemente, que educação vem depois. Mas a educação vista como um mecanismo, como um instrumento capaz de nos fazer solidários. A educação como fator de mudança que nem tudo resolve mas que pode apontar diretrizes, que pode apontar possibilidades de mudança. O relatório *Delors* diz que a educação no

século XXI tem que estar baseada em quatro novos pilares.

Ele diz: “Coisa importante não é ensinar, não é transmitir conhecimentos, o que é importante é aprender a aprender.” Esse é o primeiro pilar. É preciso também aprender a ser (esse é o segundo pilar), como indivíduo, no âmbito da ética. É necessário também que a educação esteja a serviço da empregabilidade, da inserção no meio social. É o terceiro pilar, aprender a fazer. E, por último, o quarto pilar da educação traduz-se na fórmula, aprender a viver juntos. Ao mundo da globalização do medo nós temos que nos contrapor com a globalização da solidariedade. Por isso, como educador, não obstante um quadro que possa parecer pessimista, meu comportamento, meu ponto de vista, não pode ser outro senão, como trabalhador da área de educação, um comportamento de quem tem otimismo na história da humanidade.

Mas a presença do Dr. Luiz Nunes, poeta, me leva a terminar essa conversa com um ato de otimismo, citando versos de um poeta, desconhecido, de Campina Grande. Esses versos são, talvez, a melhor lição de dialética e seguramente uma excelente lição de otimismo:

“A Serra da Borborema  
é mais arta do que eu.  
Mas eu passo pru riba dela  
e ela não passa pru riba deu.”

---

(\*) *Palestra proferida em 28 de setembro de 2001, no Auditório do SEBRAE, em João Pessoa (PB), no Ciclo de Palestras levado a efeito pelo Tribunal de Contas do Estado, para possibilitar a elaboração da sua formulação estratégica, para o período 2002/2005.*

# DECISÕES



## PROCESSO TC-06.964/95

Administração direta estadual. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO. Ato de aposentadoria de ex-parlamentar, com fundamento no art. 270, parágrafo único, da Constituição do Estado (CE), e na Lei Estadual nº. 5.238, de 24 de janeiro de 1990 (LE-5.238/90). Arguição de inconstitucionalidade de ambas as normas, pelo Ministério Público junto ao Tribunal. O Supremo Tribunal Federal, na ADIn-512/Pb, acolheu apenas parcialmente a cautelar de suspensão do art. 270 da CE e, no mérito, considerou prejudicada a Ação em relação ao dispositivo constitucional, indicando que o conflito entre a Lei 5.238/90 e a Emenda nº. 20 à Constituição Federal (ECF-20), posterior, deve ser resolvido por meio de revogação da Lei. Dá-se pela concessão de registro do ato objeto do Processo e, decidida a matéria de natureza constitucional suscitada, recomenda-se a adoção, no que couber, de idêntica orientação na apreciação dos demais processos da espécie, insitos na competência das Câmaras desta Corte. Demais providências cabíveis.

### ACORDÃO APL - TC 353 /2001

#### 1. RELATÓRIO

- 1.01. O PRESIDENTE da ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO (AL-Pb), "...nos termos do art. 66, § 7º, da Constituição Federal e 65, § 7º, da Constituição Estadual...", promulgou, em 07 de fevereiro de 1990, a LEI ESTADUAL Nº. 5.238, de 24 de janeiro de

- 1990 (LE-5.238/90), publicada no Diário Oficial do Estado (DOE) de 24 de fevereiro de 1990, instituindo “... *na forma do artigo 270 da Constituição do Estado, o regime previdenciário dos membros do Poder Legislativo do Estado...*” e dispondo sobre outras matérias correlatas. Para disciplinar a execução da Lei, a MESA da AL-Pb (MESA) editou o ATO Nº. 15/90, de 1º. de outubro de 1990.
- 1.02. Com base na Lei e no Ato indicados, a MESA, através do Deputado Presidente, expediu, entre 1990 e 1998, diversos atos de aposentadoria, encaminhando-os a esta Corte, para efeito de registro, com os processos correspondentes, muitos dos quais passaram pela devida instrução complementar, inclusive parecer do Ministério Público junto ao Tribunal.
- 1.03. Catorze de tais atos foram encaminhados em bloco ao Tribunal de Contas com o ofício GSG-54/91, de 07 de fevereiro de 1991, do Secretário Geral da AL-Pb, dando lugar à instauração do PROCESSO TC-0936/91, no qual a antiga Coordenadoria de Aposentadorias, Reformas e Pensões do Tribunal lançou, em 18 de março de 1991, o PARECER nº. 068/91, contrário à concessão de registro, “...*diante das flagrantes inconstitucionalidades encontradas na Legislação que rege a matéria e diante das irregularidades comprovadas nos processos individuais de aposentadoria dos ex-Deputados*”, sugerindo ainda que o Tribunal negasse validade aos processos e determinasse a devolução de “...*quantias porventura pagas pela Assembléia aos beneficiários.*”
- 1.04. Dito PROCESSO TC-0936/91 foi encaminhado, em seguida, à Douta Procuradoria Geral do Ministério Público junto ao Tribunal, que requereu notificação individual dos interessados, com vistas à apresentação de justificativa e defesa. As dificuldades para efetivação das notificações pedidas e deferidas levaram o Relator do Feito a fazer desentranhar dos autos do Processo os catorze atos de aposentadoria, de modo a receberem exame específico, como é de praxe nos casos da espécie, evitando-se repercussão, sobre todos os processos, de eventuais falhas pertinentes apenas a um ou mais de um deles. A providência de desentranhamento deu lugar aos PROCESSOS TC-12.437/97, TC-12.438/97, TC-12.439/97, TC-12.440/97, TC-12.441/97, TC-12.442/97, TC-12.443/97, TC-12.444/97, TC-01.858/01, TC-

01.859/01, TC-01.860/01, TC-01.861/01, TC-01.862/01 e TC-01.863/01, cuja instrução não está completa e, por economia processual, somente deverá ser completada após decisão sobre as objeções de natureza constitucional levantadas em outros feitos de idêntica natureza, um dos quais, o de número TC-6.964/95, numa lista de 83, foi escolhido aleatoriamente para exame do Tribunal Pleno e fixação da orientação mais consentânea.

- 1.05. Como se viu, o Processo TC-6.964/95 foi constituído muito após a entrada em vigor da LE-5.238/90 e tem como objeto o exame da legalidade da aposentadoria voluntária proporcional concedida ao Senhor JOÃO FERNANDES DA SILVA, conforme Ato número 07/92, emitido em 17 de março de 1992, da MESA, somente encaminhado ao Tribunal em 03.10.95.
- 1.06. Em 22.11.95 (fl. 20), a DIAFI/DECAP pronunciou-se pela regularidade do Ato e dos correspondentes cálculos de proventos, em Relatório da lavra do ACP STALIN MELO LINS DA COSTA, aprovado pelo então Chefe do DECAP, ACP MARCOS ANTÔNIO DA COSTA. O titular da DIAFI, em 26.08.96 encaminhou o Processo ao exame do Ministério Público junto ao Tribunal.
- 1.07. Neste último, foi distribuído, em 18.08.97, ao Procurador MARCÍLIO TOSCANO FRANCA FILHO que emitiu, em 25.08.97, o PARECER n.º 1.611/97 (fls. 22/27), assim resumido:
  - 1.7.01. O Ato se fundamenta na LE-5.238 que regulamentou lacuna técnica do art. 270 da Constituição do Estado.
  - 1.7.02. O sistema previdenciário proposto pela referida lei tem como diretrizes: (a) administração pelo IPEP e financiamento pelo Tesouro do Estado; (b) benefícios básicos, aos segurados, de aposentadoria, pensão e auxílio funeral; (c) carência de oito anos; (d) aposentadoria proporcional aos anos de contribuição, calculada à razão de 1/24 por ano, não podendo ser inferior a 50% do salário de contribuição.
  - 1.7.03. Das diretrizes resumidas, infere-se que o plano de previdência criado não tem respaldo em instituto previdenciário privado, próprio dos parlamentares, não é custeado unicamente pelas contribuições compulsórias e voluntárias de seus filiados e pela renda auferida de seu patrimônio. É, sim, um plano público, com participação compulsória do Erário no seu custeio. Como dispõe a LE-5.238, o Deputa-

- do Estadual pode aposentar-se proporcionalmente aos 8 anos de mandato, tendo direito a aposentadoria integral quando completados 24 anos de contribuição.
- 1.7.04. Sistema semelhante, instituído por Lei Municipal, fora apreciado, na Apelação Cível 193-482-1, pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que considerou inadmissíveis o prazo de carência estabelecido, a utilização de verba pública para cobertura de “déficit” técnico e a alteração das disposições do art. 40 da Constituição Federal (CF) por lei ordinária municipal, assinalando ainda, no caso, violação do princípio constitucional de moralidade pública.
- 1.7.05. É manifesta a inconstitucionalidade do regime especial de aposentadoria criado pela LE-5.238/90, no entendimento de juristas de nomeada, pois somente à União compete legislar sobre previdência social, sendo meramente supletiva e sujeita às normas gerais expedidas pela União a competência concorrente dos Estados e dos Municípios.
- 1.7.06. As regras gerais para aposentadoria estão traçadas no art. 40 da CF e as exceções permitidas são as expressas no § 1º. daquele dispositivo. Diferentes pareceres e diversos julgados, inclusive um do Tribunal de Justiça da Paraíba, confirmam o entendimento exposto.
- 1.7.07. É pérfido o argumento de que os Deputados, como agentes políticos, não se submetem às regras gerais estabelecidas para os funcionários públicos, como se deduz de parecer emitido por conhecido jurista citado nos autos.
- 1.7.08. Nestes termos, o art. 270 da Constituição do Estado da Paraíba é inconstitucional, como também o é a LE-5.238/90, promulgada para regulamentar lacuna técnica do primeiro dispositivo citado.
- 1.7.09. Assim, cabe notificação do aposentando para defesa e negativa de registro ao Ato, dada a inconstitucionalidade da lei que lhe deu lugar.**
- 1.08. Somente em 03.09.97 foi designado o Relator que, em 08.10.97, entendeu necessário fazer notificar, em primeiro lugar, o Excelentíssimo Senhor Presidente da AL-Pb, para, querendo, apresentar, no prazo regimental, justificção da legalidade do Ato de Aposentadoria ora em discussão.

- 1.09. Em 22.10.97, através de Procurador da Assembléia, o *Presidente da AL-Pb*, à época o *Deputado INALDO ROCHA LEITÃO*, argumentou que a matéria constitucional objeto do Processo estava sendo tratada em Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) contra o art. 270 da Constituição do Estado, promovida pelo Partido Comunista do Brasil e ainda não apreciada quanto ao mérito. A LE-5.238/90 não tinha tido sua eficácia suspensa quando o STF apreciou cautelar com este objetivo, suscitada na ADI. Os Deputados Estaduais beneficiários da lei estariam promovendo diretamente a defesa da legalidade dos atos que lhes concederam as respectivas aposentadorias.
- 1.10. Com os esclarecimentos do então Presidente da Assembléia Legislativa, o Relator devolveu os autos para reexame pelo Ministério Público junto ao Tribunal que emitiu, em 28.01.98 (fls. 34/44), o PARECER Nº. 80/98, também da lavra do ilustre Procurador MARCÍLIO TOSCANO FRANCA FILHO, opinando como a seguir se resume:
- 1.10.01. Instado a justificar a legalidade do Ato Aposentatório objeto do Processo, o Presidente da Assembléia Legislativa não trouxe elementos novos, noticiando apenas a existência da ADI-512/Pb, ainda não julgada, na qual fora denegada liminar concedida pelo Relator, suspendendo a eficácia do art. 270, CE.
- 1.10.02. A simples propositura da ADI não tem o condão de produzir quaisquer efeitos nos julgamentos de atos aposentatórios por esta Corte de Contas, titular de controle constitucional difuso, como reconhecido na Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal (STF).
- 1.10.03. Continuava necessária a notificação do aposentando, para justificativa e defesa, e, quanto ao mérito, os argumentos constantes da primeira manifestação do “parquet” no Processo e os agora apresentados conduzem à negativa de registro ao Ato de Aposentadoria.
- 1.11. O Relator ordenou, em seguida, a notificação, para justificativa e defesa, do aposentando, JOÃO FERNANDES DA SILVA, que não foi localizado pela Empresa de Correios, conforme certidão da SEC-PL à fl. 54 dos autos.
- 1.12. Em 26.08.98, o então Presidente da Assembléia Legislativa, Deputado INALDO ROCHA LEITÃO, dirigiu-se ao Relator para en-

caminhar-lhe *Parecer* no qual o eminente constitucionalista **PAULO BONAVIDES** (fls. 56 a 79v) **responde CONSULTA** formulada pelo então Chefe do Poder Legislativo Estadual e assim desdobrada:

1. O Estado da Paraíba poderia dispor, em sua Constituição, sobre sistema especial de aposentadoria, tal como o fez através do art. 270? Em caso afirmativo, como interpretar o entendimento de que “somente a Constituição Federal pode dispor sobre aposentadorias especiais”, constante de Acórdão do TJ/Pb? E como interpretar o disposto no art. 22 da CF.
2. O sistema previdenciário objeto da LE-5.238/90, com participação obrigatória do erário no seu custeio, é constitucional, sobretudo tendo-se em vista a competência da União para legislar sobre previdência social (inc. XII, art. 24 da CF)?
3. *O art. 270 da CE/PB e a Lei Estadual nº. 5.238/90 ferem o princípio constitucional de moralidade administrativa?*

O PARECER, fundamentando-se em ampla e erudita argumentação, conclui, “ipsis literis”:

... “Em suma, se fortes e insanáveis vícios de inconstitucionalidade porventura maculassem as duas Leis - a Constituição do Estado da Paraíba no seu art. 270 e a Lei Estadual nº. 5.238/90 - é de ponderar já teriam sido elas invalidadas ao ensejo do juízo prévio de intervenção suspensiva, cautelar e liminar, a que foram submetidas na Corte Maior, ocasião em que o Supremo, não referendando liminar concedida, manteve a vigência dos dois diplomas, colocando-os, inquestionavelmente, ao nosso ver, debaixo da proteção do princípio da presunção de constitucionalidade. E os colocou até que a decisão de mérito venha, afinal, por todos os fundamentos dantes expostos, a confirmá-lhes a constitucionalidade. A resposta às questões formuladas na Consulta é, portanto, afirmativa: a constitucionalidade ampara tanto o art. 270 da Constituição da Paraíba como a Lei Estadual nº. 5.238/90”.

- 1.13. Ao examinar, em 20.02.92, medida cautelar suscitada na ADIn-512/PB, objetivando a suspensão da eficácia do art. 270 da CE e da Lei 5.238/90, o Supremo Tribunal Federal (STF), na *ementa do Acór-*

dão correspondente, consignou, "in verbis": "... *cautelar indeferida, porque, cuidando-se de questão de alta indagação, não é de concedê-la de modo a determinar a suspensão imediata da percepção de prestações de eventual caráter alimentar e que já duram anos.*" (RTJ-149, pág. 430).

- 1.14. Ponderando o entendimento do STF, quando da apreciação da cautelar, e a sólida argumentação jurídica do Constitucionalista Paulo Bonavides, o Relator entendeu inoportuno, antes da decisão de mérito na ADIn-512/PB, provocar prestação incidental de constitucionalidade por parte desta Corte, sobre a matéria em discussão. A uma porque, apesar da competência deste Tribunal de Contas para exercer controle constitucional difuso, fugiria ao princípio da razoabilidade de uma decisão, neste caso, precedendo outra, já em curso na Corte Constitucional por excelência. A duas porque a negativa de registro, com base na alegada inconstitucionalidade dos fundamentos legais do Ato, não suspenderia a vigência deste nem a percepção do benefício dele derivado, como deixou expresso o STF ao denegar a cautelar. Assim entendendo, o Relator suspendeu o andamento dos processos da espécie que já lhe haviam sido distribuídos e recomendou à unidade técnica de instrução que aguardasse orientação quanto aos processos ainda não distribuídos.
- 1.15. Em 03.03.1999, o STF proferiu, por unanimidade, decisão de mérito na ADIn-512/PB, considerando *prejudicada a ação no que toca ao Estado membro e, no particular, dela não conhecendo; conhecendo da ação com relação aos municípios, julgando-a procedente, em parte, para declarar a inconstitucionalidade da expressão "ou municipal", inscrita no caput do art. 270 da Constituição do Estado da Paraíba*. No seu voto, o Relator, Ministro MARCO AURÉLIO, assinalou: "*Quanto à regência estadual, verifica-se normatividade da Emenda Constitucional n.º. 20, discrepante da anterior. Hoje, a aposentadoria linear proporcional não mais subsiste. Destarte, tenho por prejudicada a ação no particular, ante a mudança ocorrida e a jurisprudência segundo a qual possível descompasso entre a norma legal e a constitucional superveniente resolve-se no campo da revo-*

*gação. Por tal razão, conheço desta ação direta de inconstitucionalidade apenas no ponto em que se ataca a expressão contida no artigo 270 — “ou municipal”...*

- 1.16. Publicada a decisão da Suprema Corte sobre a ADIn-512/PB, cuidou o Relator, inicialmente, de mandar proceder ao levantamento dos processos relativos à matéria em discussão, informando o antigo DECAP da DIAFI, após várias checagens, terem sido encaminhados ao Tribunal, até 12.03.2001, 94 processos, sendo 83 de aposentadorias parlamentares e 11 de pensões a dependentes de deputados falecidos, dos quais foram julgados 6 (seis).
- 1.17. Os seis processos já apreciados pelo Tribunal correspondem a 5 (cinco) atos concessivos de pensão a dependentes de deputados falecidos (Acórdãos TC-122 a 126/96) e 1 aposentadoria parlamentar (Acórdão TC-313/96). Em todos eles, esta Corte, com base nos pareceres da Auditoria e da Procuradoria Geral do Ministério Público junto ao Tribunal, deu pela legalidade dos atos e concedeu-lhes registro.
- 1.18. Dos 88 processos ainda não apreciados, 6 correspondem a pensões e 82 a aposentadorias parlamentares, estando 35 deles com relatórios preliminares de Auditoria e relatores designados e os restantes 53 ainda sem relatório preliminar e obviamente sem relatores.
- 1.19. O Relator fez incluir este Processo na pauta da presente sessão e ordenou as notificações de praxe.

## 2. VOTO DO RELATOR

A tramitação deste e dos demais processos da mesma natureza exigiu tempo extra, para permitir análise cuidadosa e abrangente do problema de aposentadoria parlamentar no Estado, nem sempre discutido no plano estritamente jurídico e muitas vezes tratado como mera questão ético política.

As três objeções essenciais às aposentadorias e pensões instituídas pela LE-5.238/90 podem ser assim sumariadas:

1. - o artigo 270 da Constituição do Estado (CE) seria inconstitucional, tanto por dispor sobre previdência, sendo esta de competência privativa da União — segundo a Constituição da República (CR), art. 22,

- inciso XXIII) — como por instituir sistema de aposentadoria diverso do delineado no artigo 40 da CR, com fundamento na falsa diferenciação entre agentes políticos e servidores públicos e sem respeitar a reserva de lei constante do antigo § 2º do mencionado art. 40;
2. - a LE-5.238/90, editada para suprir falha técnica do artigo 270 da CE, também seria inconstitucional por derivar do dispositivo que regulamentou; por não tomar como limites e condicionantes as normas gerais privativas da União (art. 24, § 1º, CR); e, ainda, por instituir sistema público especial de previdência sob regras diversas das vigentes para os servidores públicos, notadamente quanto aos parâmetros de carência e de tempo de serviço; o sistema previdenciário especial decorrente do art. 270 da CE
3. - e da LE-5.238/90 seria ainda inconstitucional por atentar contra os princípios de isonomia e de moralidade administrativas insitos na Carga Magna.

A CR/88, no seu art. 22, inciso XXIII, definiu como competência privativa da União legislar sobre **seguridade social** e, no art. 24, inciso XII, estabeleceu competir à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar, concorrentemente, sobre “previdência social, proteção e defesa da saúde”.

Os dois dispositivos transcritos, sucessivos, são complementares e não colidentes, como argumenta o Jurista PAULO BONAVIDES, sendo contra-senso imaginar que o art. 22, inciso XXIII, da CR, ainda que se referindo à seguridade social, gênero no qual se insere a previdência social, invalidasse a competência concorrente conferida aos Estados em matéria de previdência social, no art. 24, XII, seguinte. Pelo contrário, o inciso XII, art. 24, citado, expressamente retirou da competência exclusiva da União a atribuição de legislar sobre previdência social, transferindo-a para a competência concorrente da própria União, dos Estados e do Distrito Federal.

Ao fazê-lo, instituiu, no próprio artigo 24, regras gerais para disciplinar o exercício da competência concorrente, conforme os parágrafos 1º. a 4º a seguir transcritos:

- “§ 1º. No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.
- § 2º. A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

- § 3º. Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.
- § 4º. A superveniência de lei federal sobre normas gerais sus pende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.”

Estes quatro parágrafos, além de confirmarem a competência concorrente já assinalada, definiram, sobretudo para a fase imediatamente seguinte à promulgação da CR, regras de exercício, concedendo-a plena aos Estados, na falta de normas gerais da União.

A propósito, a Constituição do Estado da Paraíba foi promulgada um ano depois da CR, não estava adstrita às normas gerais da União e, se estivesse, tais normas ainda não haviam sido baixadas, donde a aplicabilidade dos parágrafos do artigo 24 da CR acima transcritos.

Vê-se, portanto, que não cabe argüir a inconstitucionalidade do art. 270 da Constituição do Estado, em nome da suposta competência exclusiva da União para legislar sobre Previdência Social. Vale transcrever, sobre o ponto, parte do Voto Vencedor do Ministro MARCO AURELIO, quando do julgamento, em 25.06.1998, pelo STF, do Recurso Extraordinário nº. 199.720-04 - SP, a saber:

... “No que concerne à circunstância de o Estado haver disposto sobre aposentadoria dos parlamentares, o que decidido, antes de conflitar com o artigo 24, inciso XII, da Carta da República, com ele se harmoniza. O citado artigo dispõe sobre a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre as matérias nele enumeradas, estando no inciso XII a previsão atinente à previdência social, à proteção e à defesa da saúde. Por sua vez, dos §§ 1º., 2º. e 3º. do citado artigo depreende-se que, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União é limitada à edição de normas gerais (§ 1º.), sendo que o exercício respectivo não exclui a competência suplementar dos Estados (§ 2º.), dispondo o § 3º. que, inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena para atender as suas peculiaridades. Já no § 4º. está a regra segundo a qual a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual no que lhe for contrária. Ora, o Estado atuou onde inexistentes, inclusive, normas gerais, notando-se, ainda, que, em outro artigo da Constituição de 1988, tem-se a autorização aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios de instituírem contribuição cobrada de seus

servidores para o custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência e assistência social....”

Também é descabido argüir a inconstitucionalidade do art. 270 da CE por divergir do art. 40 da CR, ferindo o princípio da isonomia. No voto antes transcrito parcialmente, a argüição é rechaçada com as seguintes palavras:

... *“Relativamente ao princípio isonômico, fez ver a Corte de origem a situação peculiar dos agentes do poder, cogitando do tratamento desigual para os servidores e parlamentares. Na hipótese vertente, no que previsto tempo de serviço para aposentadoria inferior àquele retratado no artigo 40 quanto aos servidores em geral, não tenho como transgredido o princípio isonômico.*

Aliás, o próprio § 2º. do artigo 40 contempla a possibilidade de a lei dispor, de forma específica, independentemente do tempo de serviço fixado constitucionalmente, sobre aposentadoria, encargos ou empregos temporários. Assim, tenho como preservada a noção básica em um Estado Democrático de Direito que está no caput do artigo 5º. da Constituição Federal, ou seja, a isonomia.”

Constitucional o artigo 270 da CE, também o era, pelo menos até a edição de normas gerais pela União, a LE-5.238/90. Em primeiro lugar porque destinada a regulamentar o citado artigo 270, nos termos do § 3º. do art. 24 da CR. Em segundo lugar porque não estava restrita a reproduzir, em matéria de aposentadoria parlamentar, o disposto no art. 40 da CR. Nem lhe caberia seguir normas gerais da União, inexistentes à época em que foi promulgada. A decisão do STF parcialmente transcrita neste Voto é enfática quanto ao ponto.

A terceira e última objeção aponta para lesões decorrentes do art. 270 da CE e da LE-5.238/90 aos princípios constitucionais de isonomia e de moralidade administrativa.

A questão de isonomia foi abordada e resolvida, de modo claro e peremptório, na decisão do STF transcrita neste voto.

A alegada ofensa à moralidade administrativa está exposta, discutida e igualmente esclarecida no lúcido parecer, anteriormente citado, do ilustre jurista brasileiro PAULO BONAVIDES. O STF, quando julgou a ADIn-512, oriunda da Paraíba, reconheceu, na essência, as razões expostas naquele Parecer, que, entre outras, faz as afirmativas a seguir transcritas:

“7. Há ainda os que argüem a inconstitucionalidade do art. 270 da Cons-

tituição da Paraíba estribados no argumento segundo o qual o período aquisitivo do direito à aposentadoria com oito anos de serviço público, consoante o parágrafo único do sobredito artigo, fere três preceitos da Constituição: o que disciplina a aposentadoria ordinária dos funcionários públicos (art. 40), o que consagra a isonomia (art. 5º.) e o que estabelece o princípio da moralidade administrativa (art. 37).

Tal increpação porém nos parece tão inconsistente quanto aquelas apresentadas e liquidadas nas considerações antecedentes.

Respeito ao período de oito anos de serviço público, como requisito para constituir o direito do titular de mandato eletivo à aposentadoria, não se nos afigura algo extremo, extraordinário ou antiético, tampouco singularidade do nosso legislador federal ou estadual.

Deparam-se-nos no domínio da legislação comparada períodos até inferiores para obtenção daquele direito. Países como a Alemanha exigem tão somente seis anos de mandato; outros, como os Estados Unidos, França, Itália e Bélgica, fixam o período mínimo em cinco anos e, finalmente, alguns, como Israel, assentam a exigência em quatro anos e a Dinamarca em um ano apenas. Em todos eles os requisitos de idade são superiores a 40 anos.

Não se trata, por conseguinte, de países do chamado Terceiro Mundo, mas de repúblicas constitucionais que compõem a nata da cultura política do ocidente, onde se houve tais inconstitucionalidades, não teriam transcorrido ao largo das regras de moralidade e dos bons costumes legislativos que a nação ali faz imperativos.

Demais disso, tanto no art. 270 da Constituição da Paraíba como na lei reguladora Nº. 5.238 de 24 de janeiro de 1990, o direito à aposentadoria é proporcional ao tempo de exercício de mandato, a saber, guarda rigorosa observância ao princípio da proporcionalidade, indubitavelmente um dos mais nobres e veneráveis na escala das normas superiores que, de seu natural, entranham valores de justiça e harmonizam o direito com a ética.”

“8. A pensão parlamentar adquirida após um período de oito anos conta com vetusta tradição em nosso direito constitucional positivo. Sua aparição se deu no projeto Nº. 2.490, de 1960, que criou o Instituto de Previdência do Congresso Nacional. Logrou aprovação, por unanimidade, em 31 de agosto, na Comissão de Constituição e Justiça, da qual era oriundo e onde teve por Relator o deputado Nelson Carneiro.

Asseverou judiciosamente o insigne Ministro Sepúlveda Pertence que

a pensão parlamentar atravessou três ordens constitucionais, cumprindo assinalar, a partir dessa arguta observação, que nunca se lhe argüiu a inconstitucionalidade.” ...

Os três grupos de argumentos no sentido da inconstitucionalidade do artigo 270 da CE e da LE-5.238/90 não resistem às copiosas e lúcidas colocações do eminente jurista citado e da mais alta Corte de Justiça do País, no último caso, inclusive, quando do julgamento da ADIn-512-PB promovida justamente para derrogar, por inconstitucionais, o dispositivo constitucional e a lei estadual em alusão.

O Relator, por todo o exposto, vota no sentido de que o Tribunal recuse as preliminares de inconstitucionalidade levantadas, conceda registro ao ato de aposentadoria parlamentar objeto do Processo ora discutido e adote o entendimento aqui proposto nos demais processos da espécie, se verificada, em cada caso, a satisfação dos requisitos subjetivos e objetivos previstos na lei aplicável, inclusive a constituição do direito até a vigência da Lei Nacional 9.717, de 27 de novembro de 1998 (LN-9.717/98), e da Emenda nº. 20 à Constituição da República (ECR-20).

No exame de aposentadorias eventualmente concedidas após a vigência da LN-9.717/98 e da ECR-20 deverá o Tribunal atentar para a observação contida no Voto do Relator da decisão do STF na ADIn-512-Pb, a saber:

*“Quanto à regência estadual, verifica-se normatividade decorrente da Emenda Constitucional nº. 20 discrepante da anterior. Hoje a aposentadoria linear proporcional não mais subsiste. Destarte, tenho por prejudicada a ação no particular, ante a mudança ocorrida e a jurisprudência segundo a qual possível descompasso entre a norma legal e a constitucional superveniente resolve-se no campo da revogação.” ...*

### 3. DECISÃO DO TRIBUNAL

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO TC-6.964/95, os MEMBROS do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARÁÍBA, à unanimidade, na sessão realizada nesta data, ACORDAM em:

- I. recusar as preliminares de inconstitucionalidade relativas ao arti-

- go 270 da Constituição do Estado e à Lei Estadual nº. 5.238, de 24 de janeiro de 1990;
2. conceder registro ao ato do Presidente da Assembléia Legislativa do Estado, baixado em 17 de março de 1992 e publicado no Diário do Poder Legislativo de 23 de março de 1992, que concedeu aposentadoria voluntária proporcional a JOÃO FERNANDES DA SILVA, com fundamento nas disposições mencionadas no item precedente;
  3. recomendar a conclusão da instrução e o exame, pelas Câmaras desta Corte, de todos os processos semelhantes pendentes de decisão no Tribunal, observado o entendimento expresso no item I no tocante às objeções de inconstitucionalidade;
  4. recomendar, finalmente, a observância do disposto na LN-9.717/98 e ECR-20 quando da análise de atos de aposentadoria parlamentar concernentes a direitos constituídos posteriormente à vigência de tais disposições.

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

Sala das Sessões do TCE-Pb - Plenário Ministro João Agripino  
João Pessoa, 23 de maio de 2001

---

**Conselheiro Flávio Sátiro Fernandes**  
Presidente

---

**Conselheiro Juarez Farias**  
Relator  
Fui presente:

---

**Carlos Martins Leite**  
Procurador Geral do  
Ministério Público junto ao Tribunal

## **PROCESSO TC - 05.887/94**

Administração direta estadual. Recurso de Reconsideração da decisão consubstanciada no ACÓRDÃO APL-TC-479/2000 interposto pelo Excelentíssimo Senhor SECRETÁRIO DE ADMINISTRAÇÃO DO ESTADO. Conhecimento e não provimento. A chamada gratificação de produtividade integra a base de cálculo do adicional de tempo de serviço do Agente Fiscal, como reconheceu este Tribunal, modificando entendimento anterior, e o confirmam diferentes decisões do Poder Judiciário. Intimação da autoridade para cumprimento da decisão recorrida, restaurando a legalidade.

### **ACORDÃO APL - TC 613 /2001**

#### **1. RELATÓRIO**

- 1.01. Este Tribunal, na sessão de 29 de novembro de 2000, prolatou o ACÓRDÃO APL-TC-479/2000, tornando sem efeito decisão anterior que concedera registro ao Ato de Aposentadoria do Agente Fiscal ANTÔNIO DA SILVA PEREIRA, Matrícula 42.969-4, por não ter sido incluído nos proventos do aposentando adicional de tempo de serviço calculado com base na retribuição de que trata o artigo 161 da Lei Complementar Estadual nº. 39, de 26 de dezembro de 1985 (LCE-39/85).
- 1.02. A decisão, publicada no Diário Oficial do Estado (DOE) de 07 de dezembro de 2000, pelas razões insertas no seu texto formalizador, implicou mudança da orientação que o Tribunal vinha adotando sobre o assunto.

- 1.03. Em 04 de janeiro deste ano de 2001, vencido o período de recesso do Tribunal, o Excelentíssimo Senhor Secretário da Administração do Estado encaminhou ao Relator RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO fundado nas alegações a seguir resumidas:
- 1.3.01. O TCE-Pb apoiou-se em decisão do TJ-Pb não transitada em julgado e objeto de Recursos Especial e Extraordinário interpostos pelo Estado.
- 1.3.02. O STJ, a quem compete apreciar o Recurso Especial, tem juízo firmado sobre a matéria e entende que "... o adicional por tempo de serviço incide somente sobre o vencimento básico do cargo efetivo ocupado pelo servidor, não alcançando assim quaisquer outras gratificações." (SJT-Resp. 49.257-RJ-DJU22.11.99).
- 1.3.03. Pela decisão parcialmente transcrita e outras igualmente referidas na peça recursal, existem firmes probabilidades de que o Acórdão do TJ-Pb seja tomado insubsistente.
- 1.3.04. O objeto da decisão do TJ-Pb - Portaria da Secretaria da Administração, calcada em reiteradas decisões do TCE-Pb e Mandado de segurança com o mesmo objetivo, impetrado pelo Sindicato dos Integrantes do Grupo Tributação, Arrecadação e Fiscalização do Estado da Paraíba fora unanimemente denegado pelo TJ-Pb.
- 1.04. Considerando a legitimidade do Secretário da Administração do Estado e a tempestividade do Recurso, o Relator recebeu este último e, em 08.01.2001, o encaminhou à Diretoria de Auditoria e Fiscalização (DIAFI) do Tribunal, para exame dos aspectos técnicos inerentes à matéria, tendo o órgão de instrução concluído, em 05.04.2001 (fls. 156/160), depois de ampla exposição das razões nas quais se apoiava, que os artigos 160 e 164 da LCE nº. 39/85 "... não deixam dúvida de que a produtividade se inclui no conceito de vencimento."
- 1.05. Em 17.04.2001, o Relator submeteu o Recurso ao Ministério Público junto ao Tribunal, que exarou, em 30.10.2001, às fls. 161/165 dos autos, o Parecer nº. 1.398/01, da lavra do ilustre Procurador Dr. ANDRÉ CARLO TORRES PONTES, com as colocações principais a seguir resumidas:
- 1.5.01. A controvérsia cinge-se ao *modus faciendi* do cálculo do adicional do tempo de serviço de servidor cuja retribuição, nos termos do art. 161

da LCE-39/85, incorpora vencimento padrão + produtividade. De início, inexistente distinção entre vencimento, no singular, e retribuição, tomada como referência de cargo, sendo ambos os termos expressões do valor pecuniário a que faz jus o servidor.

- 1.5.02. Membro do Ministério Público junto ao Tribunal, em pronunciamento anterior, fundamentou e firmou a convicção de que a retribuição do cargo de Agente Fiscal é integrada pela chamada gratificação de produtividade, sendo afrontoso ao servidor distingui-la para efeito de definir a base do cálculo de adicional por tempo de serviço.
- 1.5.03. Este entendimento foi também o do TJ-Pb, na decisão do Mandado de Segurança objeto do processo 2000.001617-9, contra a qual a Secretaria da Administração alega haver interposto Recursos Especial e Extraordinário, ambos inadmitidos pelo TJ-Pb. O Especial seguiu para o STJ, por força de Agravo de Instrumento, mas não foi provido.
- 1.5.04. Há nos autos excertos doutrinários e jurisprudenciais que confirmam a correção do entendimento adotado pelo Tribunal de Contas, inclusive decisões do Supremo Tribunal Federal.
- 1.5.05. Ainda que estivessem em curso processos judiciais contra o entendimento adotado pelo Tribunal de Contas, este poderia mantê-los, no exercício de sua competência constitucional. No caso, inclusive, porque a discussão perante o Superior Tribunal de Justiça cinge-se ao conceito de vencimento básico, que o TCE-Pb entende correspondente ao de retribuição, objeto do art. 161 da LCE-39/85.
- 1.5.06. O mandado de segurança do SINDFISCO foi denegado por deficiência formal e não pela apreciação do mérito.
- 1.5.07. Por estas razões, o Ministério Público junto ao Tribunal opina pelo conhecimento e não provimento do recurso.

## 2. VOTO DO RELATOR

O Relator entendeu despidendo aditar esclarecimentos e razões aos corretos e precisamente expostos pelo Ministério Público junto ao Tribunal. Depois de lembrar as razões que conduziram à decisão recorrida, votou no sentido do conhecimento do recurso e do seu não provimento, notificando-se a autoridade recorrente para restaurar a legalidade no tocante à base de cálculo do adicional de tempo de serviço devido aos Agentes Fiscais.

### 3. DECISÃO DO TRIBUNAL

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO TC-5.887/94, ACORDAM, à unanimidade, os MEMBROS do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), em tomar conhecimento do RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO supra caracterizado, negar-lhe provimento, à falta de respaldo técnico e jurídico, e mandar notificar a autoridade recorrente para restaurar a legalidade no tocante ao correto cálculo do adicional de tempo de serviço assegurado aos Agentes Fiscais do Estado.

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

Sala das Sessões do Pleno do TCE-Pb – Plenário Ministro João Agripino

João Pessoa, 14 de novembro de 2001

---

**Conselheiro Luiz Nunes Alves**

Presidente em exercício

---

**Conselheiro Juarez Farias**

Relator

Fui presente:

---

**Carlos Martins Leite**

Procurador Geral do Ministério Público junto ao Tribunal

## PROCESSO PRINCIPAL TC– 2766/01

PROCESSO ANEXO	TC-01042/00
DOCUMENTOS ANEXOS	04774/01; 01779/00; 07475/00; 09783/00; 02505/01; 02682/01 e 07572/01.

Administração direta municipal. Município de CASSERENGUE. Exercício de 2000. Prestação de Contas Anuais de Prefeito Municipal. Relevação das falhas remanescentes. Parecer favorável à aprovação com recomendações .

### PARECER PPL – TC 352/2001

#### RELATÓRIO

1. A DIAFI/DEAGF II/DIAGF III deste Tribunal analisou, nos autos do **PROCESSO TC-2766/01**, a **PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS** do Município de CASSERENGUE no exercício de 2000, de responsabilidade do Prefeito Municipal, **Sr. ANTONIO PEREIRA DE SOUZA**, emitindo, em 01/08/2001 o Relatório de fls. 1204/1219 dos autos, fazendo constar as seguintes observações: **(a)** – documentação básica constituída pela LDO, LOA, REO do bimestre nov/dez-2000, RGF de 31.12.2000 e Prestação de Contas Anuais (PCA) propriamente dita; **(b)** – Conformidade da Lei de Diretri-

zes Orçamentária (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) com as normas que lhe são pertinentes, exceção a inexistência na LDO do estabelecimento das metas e prioridades sem discriminar os programas de governo. Inexistência de registro de publicação da LDO e da LOA; **(c)** – apresentação da PCA no prazo legal devidamente instruída; **(d)** – consistência dos dados de RECEITA e DESPESA da PCA com os do Balancete de dezembro/2000 e com os obtidos de fontes externas; **(e)** – despesas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e com Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) equivalentes, respectivamente, a 27,00% e 13,95% da Receita de Impostos mais Transferências. Despesas com Pessoal da ordem de 50,56% da Receita Corrente Líquida (RCL). Aplicação de 56,25% dos recursos do FUNDEF em Remuneração e Valorização do Magistério (RVM); **(f)** – licitação de 9,40% da despesa total; **(g)** – despesas empenhadas correspondentes a 90,63% da DTA; **(h)** – despesas insuficientemente comprovadas no montante de R\$ 177.766,56, correspondentes a aquisição de medicamentos e combustível sem as devidas licitações, gêneros alimentícios adquirido a firma não habilitada no fisco e com as NFs sem o visto do fisco estadual, despesa com transporte escolar sem licitação e identificação dos beneficiários e, finalmente, pagamentos de exames laboratoriais e material de construção sem identificação dos beneficiários; **(i)** – nada a registrar quanto a despesas de capital; **(j)** – convênios firmados com o Estado em número de (03) no valor de R\$ 105.437,43, tendo sido transferido no exercício o valor de R\$ 94.353,73 e encaminhado ao TCE apenas (01) convênio no valor de R\$ 11.083,70; **(k)** – normalidade da remuneração do Prefeito e do Vice-Prefeito, sendo a dos Vereadores objeto de exame na Prestação de Contas da Câmara; **(l)** – regularidade na autorização, abertura, utilização e cobertura de créditos adicionais; **(m)** – diferenças entre planejamento e realização de rubricas das receitas e despesas, indicando uma variação de 1,56% e 97,7%; **(n)** – adequação do balanço financeiro e patrimonial ao balancete de dez/2000, salientando que as disponibilidades registradas nos balanços gerais constantes da PCA coincidentes com o balancete de dez/2000, não correspondem aos valores consignados no RGF e, ainda, divergência nos valores da Dívida Municipal entre os balan-

ços gerais constantes da PCA e o Demonstrativo da Dívida Flutuante; **(o)** – inexistência de denúncia; **(p)** – encaminhamento ao Tribunal, no prazo legal, dos REO's exigidos para quatro dos seis bimestres de 2000, tendo o referente ao bimestre nov/dez apresentado dados não compatíveis com os da PCA de 2000; **(q)** – RGF do semestre jul/dez de 2000 encaminhado em 20/02/2001, emitido em formulário próprio e registrando dados não compatíveis com os da PCA, tendo o Órgão de Instrução elaborado o perfil do RGF que permite verificar: **(\*)** – disponibilidades financeiras superiores ao valor de restos a pagar processados e inferiores a outras obrigações a pagar; **(\*\*)** – percentual de serviços de terceiros sob a RCL inferior, no exercício, ao registrado em 1999; **(\*\*\*)** – “despesas totais com pessoal ativo e inativo” atingindo 46,35% da RCL, inferior aos limites prudencial e legal correspondentes, inexistindo registro de despesas com inativos e pensionistas; **(\*\*\*\*)** – nenhum registro quanto à dívida consolidada líquida e operações de crédito;

2. Designado em 10/08/01, o Relator determinou a notificação do Prefeito para justificativa e defesa, cf. fl. 1219v, vol4/4, tendo o interessado apresentado defesa no prazo legal, cf. fls. 1225/1458, a qual foi analisada pela Auditoria, em relatório datado de 30/10/2001, no qual são assinalados: **(A)** – o defendente alega que a publicidade da LDO e LOA foi realizada através de Edital-Aviso, cuja cópia não consta dos autos; **(B)** – no tocante à inaplicação no percentual exigido em Remuneração e Valorização do Magistério(RVM), apesar de novo demonstrativo apresentado pelo interessado, a Auditoria verificou que as despesas não se enquadram nos objetivos do FUNDEF; **(C)** – persistência da irregularidade de não realização de licitação; **(D)** – comprovadas parcialmente as despesas com doações e transporte de estudantes; **(E)** – o defendente alegou que a ausência de prestação de contas de convênio com o Estado deve-se ao fato dos mesmos encontrarem-se em execução; **(F)** – persistência das falhas observadas no tocante: atraso dos REO's e RGF, incompatibilidade de dados acumulados dos REO's e RGF com os da PCA, contabilização de receitas e despesas de convênios como extra-

orçamentárias, erro no demonstrativo da dívida flutuante, atraso na entrega de balancetes, empenhamento de despesas “a posteriori”, oriundas de exercício anterior, em elemento de despesa inadequado e, entendeu sanadas as seguintes falhas: ausência de prestação de contas de convênios, restos a pagar, divergência de documentos de despesas e empenhamento de elevado número de despesas na rubrica 3192, representando 3,74% da despesa orçamentária executada, superior ao registrado na LOA.; (G) – os gastos com obras atingiram o valor de R\$ 180.291,49 de acordo com planilha de fls. 09 a 11 e fls. 1207 do Relatório da Auditoria, representando este valor 6,87% da DTG e, se referem basicamente à construção, ampliação e recuperação de grupos escolares, pequenos açudes, tanques, cisternas, banheiros públicos, habitações populares, praças, manutenção de estradas, calçamento, rede elétrica na zona rural e urbana, não tem sido realizada, pelo Tribunal, inspeção no exercício de 2000.

3. Os autos foram encaminhados ao exame do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, retornando ao Relator em 06/11/2001, com o Parecer nº 1478/01, da lavra do ilustre Procurador Geral, Dr. CARLOS MARTINS LEITE, o qual entendeu releváveis as seguintes falhas assinaladas no Relatório inicial do Órgão Auditor: (a) – ausência de registro da publicação da LDO e LOA; (g) – atraso no envio dos REO’s e RGF; (h) – incompatibilidade dos dados acumulados do REO e RGF com os da PCA; (i) – contabilização de receitas e despesas de convênio como extra-orçamentárias; (j) – falha no demonstrativo da dívida flutuante; (l) – atraso na entrega de balancetes e (n) – empenhamento de despesa “a posteriori”; entendeu ainda que as falhas evidenciadas nos itens (d) e (e), correspondentes a aquisição de gêneros alimentícios e doações tem suas despesas devidamente comprovadas e, finalmente, opinou pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas com as recomendações sugeridas.
4. A assessoria de gabinete do Relator verificou que o documento nº 15536/01 – tratando de complementação de defesa, deixou de ser

juntado aos autos e, conseqüentemente, não foi analisado pela Auditoria, razão porque o processo retornou à Auditoria para a anexação e análise do citado documento. Analisado o documento, a Auditoria deu por totalmente elididas as irregularidades constantes das letras **a, f, k, e o** mencionadas no Relatório inicial e parcialmente elidida a irregularidade constante da letra **e**, permanecendo sem comprovação dos beneficiários doações no montante de R\$ 3.835,00, persistindo as demais irregularidades.

5. Retornando o processo ao Ministério Público, o Douto Procurador Geral, em quota à fl. 1484, ratifica o parecer anterior, justificando que a falha que a Auditoria afirma remanescer já foi objeto de exame no mencionado parecer.
6. A GESTÃO FISCAL do Poderes Executivos e Legislativo, no exercício de 2000, não mereceram nenhum reparo por parte do órgão de instrução e, por ocasião do Voto, o Relator proporá a emissão, em separado, dos correspondentes pareceres de regularidade.
7. Relator fez incluir o Processo na pauta desta sessão, determinando as notificações de praxe.

#### **VOTO DO RELATOR**

O Relator VOTOU pela relevação das falhas remanescentes, por inexistirem indícios nem provas de dolo, má fé, favorecimento ou malversação, pela emissão de parecer favorável à aprovação da Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Casserengue e, finalmente, pela emissão, em separado, de pareceres reconhecendo a legalidade da Gestão Fiscal dos Poderes Executivo e Legislativo do Município de Casserengue, no exercício de 2000.

## **PARECER DO TRIBUNAL**

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO TC-2766/01, os MEMBROS do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-Pb), a unanimidade, na sessão realizada nesta data, decidem emitir e encaminhar ao julgamento da CÂMARA DE VEREADORES do MUNICÍPIO DE CASSERENGUE, este PARECER FAVORÁVEL à aprovação da PRESTAÇÃO DE CONTAS, relativa ao exercício de 2000, de responsabilidade do Prefeito Municipal ANTÔNIO PEREIRA DE SOUZA, com recomendações expressas no sentido de que sejam corrigidas e evitadas falhas como as assinadas nos autos, sob pena de repercussão negativa na apreciação de contas referentes a exercícios vindouros.

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

Sala das Sessões do TCE-Pb – Plenário Ministro João Agripino

João Pessoa, 19 de dezembro de 2001

---

**Conselheiro Flávio Sátiro Fernandes**  
Presidente

---

**Conselheiro Gleryston Holanda de Lucena**  
Relator

---

**Conselheiro - Luiz Nunes Alves**

---

**Conselheiro - Marcos Ubiratan Guedes Pereira**

---

**Conselheiro - Juarez Farias**

---

**Conselheiro - José Marques Mariz**

---

**Conselheiro Substituto - Auditor Nilton Gomes de Souza**

Fui presente,

**Carlos Martins Leite**

Procurador Geral do Ministério Público junto ao TCE-Pb



## PROCESSO TC– 04.264/99

Administração direta municipal. Município de **FREI MARTINHO**. Prestação de Contas do **Prefeito SAULO JOSÉ DE LIMA**, relativa ao exercício financeiro de **1998** - Existência de irregularidades causadoras de prejuízos ao erário, não elididas por ocasião da instrução processual, cuja reposição é necessária – Verificação de possíveis condutas delituosas a serem apuradas pelo órgão competente - Recomendações para prevenir e evitar falhas como as assinaladas nos autos do Processo – **EMISSÃO PARECER CONTRÁRIO À APROVAÇÃO.**

**ACÓRDÃO APL – TC 543/2001**

### RELATÓRIO

01. O Senhor **SAULO JOSÉ DE LIMA**, Prefeito do Município de **FREI MARTINHO** em **1998**, apresentou, no prazo legal, a **PRESTAÇÃO DE CONTAS** relativa ao exercício, sobre a qual a **DIAFI/DECAD** emitiu Relatório, com as observações principais a seguir sumariadas (para facilitar a compreensão, o Relator consolidou as conclusões dos resultados obtidos em inspeção especial realizada entre 17 a 19/08/98, abrangendo o período de 01/01 a 30/05/98):
  - 01.01 Orçamento na ordem de **RS 1.475.000,00**, tendo sido abertos créditos suplementares dentro dos limites autorizados.
  - 01.02 Realização de todos os procedimentos licitatórios exigíveis.

- 01.03 Remuneração do Prefeito e do Vice-Prefeito dentro dos limites legalmente estabelecidos.
- 01.04 Transferências do FUNDEF no valor total de **RS 113.546,59** e contribuição de **RS 152.448,08 (ajuste negativo de RS 38.901,49)**. Das aplicações mínimas obrigatórias, **54,37%** se destinaram à remuneração e valorização do magistério, percentual inferior ao estabelecido na Lei 9.424/96; e **45,63%** dizem respeito a outras despesas, restando saldo de **2,51%** em conta corrente.
- 01.05 Escrituração deficiente da dívida municipal, toda ela flutuante e correspondente a **3,17%** da RTG.
- 01.06 Despesas com PESSOAL equivalentes a **29,34%** da receita corrente líquida.
- 01.07 Celebração de um convênio com o Governo Federal e outro com o Governo Estadual.
- 02. Verificou, ainda, a Unidade Técnica de Instrução as seguintes irregularidades:
  - 02.01. Procedimentos licitatórios com indícios de favorecimento (v. fls. 2.164);
  - 02.02. Aplicações em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), correspondentes a **24,60%** das receitas de impostos mais transferências.
  - 02.03. Divergências entre os valores provenientes de anulação de dotações constantes do anexo 11 e os expressos nos decretos de abertura dos créditos;
  - 02.04. Obras realizadas (**RS 630.496,95**) com recursos próprios e de outras fontes, com restrições quanto aos custos tidos como excessivos, a seguir elencados, verificados em diligência realizada entre 13 a 16/04/99 (para confirmar constatações neste sentido de inspeções realizadas de 15 a 19/06/98 e de 20 a 22/07/98):
    - 02.04.01. **Construção do Centro de Capacitação Profissional** (valor transferido pelo Ministério da Previdência Social, pelo Convênio **RS 120.898,00 + RS 13.433,11** da contrapartida = **RS 134.331,11**), embora o Prefeito tenha pago **RS 116.687,63** (a preços históricos), destes apenas **RS 10.422,48** foram executados (a obra foi licitada, dispõe de projeto técnico e contrato – **excesso RS 106.265,15**);
    - 02.04.01. **Ampliação do açude público situado no sítio Cauaçu de Baixo** (valor transferido pelo Ministério do Meio Ambiente, através de Con-

vênio, no valor **R\$ 135.000,00 + 13.500,00** da contrapartida = **R\$ 148.500,00**), em que pese ter sido pago **R\$ 150.000,00**, apenas **R\$ 13.125,04** foram executados (**excesso R\$ 136.874,96**);

- 02.04.03. **Ampliação do Cemitério Público**, na qual se despendeu **R\$ 58.278,14**, no entanto, somente **R\$ 9.092,52** foram executados (**excesso R\$ 49.185,62**);
- 02.04.04. **Construção do Prédio da Secretaria de Educação**, muito embora tenham sido pagos **R\$ 19.985,14**, entretanto, somente **R\$ 2.703,00** foram executados (**excesso de R\$ 17.282,14**).
- 02.04.05. **A Construção de 32 unidades habitacionais** (valor transferido pelo Ministério da Integração Nacional, através de Convênio, no valor **R\$ 130.000,00 + 14.000,00** da contrapartida = **R\$ 144.000,00**), considerada inicialmente como realizada com custos excessivos (inspeção especial), foram as despesas agora reconhecidas como compatíveis com os serviços realizados.
- 02.05. Instalação de sistema de TV por assinatura em local ignorado (**R\$ 255,76**);
- 02.06. Aquisição de peças para veículo estranho à frota da prefeitura municipal (**R\$ 204,82**) – (comprou-se materiais para um veículo Santana, da Volkswagen, quando na frota não há nenhum veículo do tipo e da marca existe apenas uma Kombi);
- 02.07. Despesas com ajudas financeiras para tratamento de saúde e para conserto em residências sem comprovação dos beneficiários (**R\$ 21.331,32**) (o valor varia entre **R\$ 15,00 e 1.200,00**, embora tenham os favorecidos sido contatados negaram o recebimento dos benefícios);
- 02.08. Gastos com consultoria, elaboração de projetos e acompanhamento de obras sem comprovação – não foi apresentado qualquer trabalho realizado a este título, o que existe, está assinado por outro profissional, além do mais, a assinatura nos contratos divergem frontalmente entre si e em relação a recibos (**R\$ 19.408,66**);
- 02.09. Diferença entre os valores das notas de empenho e dos recibos correspondentes, relativamente ao pagamento da remuneração dos Vereadores (**R\$ 415,52**);
- 02.10. Desconsideração dos balanços orçamentário, financeiro e patrimoni-

- al, por terem sido elaborados com graves equívocos, registrando-se erro nos valores de restos a pagar e da despesa total (item 04.06.07).
- 02.11. Atraso na entrega de balancetes – 34 dias (**R\$ 4.341,52**).
  - 02.12. Realização de despesas superiores a R\$ 100,00 sem emissão de cheque nominativo (**R\$ 29.488,75**).
  - 02.13. Dispêndios com diárias do Prefeito, cuja ausência do município atingiu **48,76%** dos dias úteis do exercício (**R\$ 13.079,13**); (Do item até 2.19, corresponde a apuração na inspeção especial)
  - 02.14. Emissão de cheques sem provisão de fundos (6 cheques).
  - 02.15. Despesas desacompanhadas de documentação fiscal – aquisição de medicamentos sem nota fiscal e presumível prestação de serviços cuja comprovação se dá com a emissão do cheque, apenas (**R\$ 4.913,75**);
  - 02.16. Não retenção de ISS sobre serviços pelos quais se pagou **R\$ 149.156,05**;
  - 02.17. Despesa com documentos fiscais em desacordo com a Resolução TC 34/97 (**R\$ 2.103,61**);
  - 02.18. Doações de óculos sem comprovação e identificação dos beneficiários (**R\$ 996,46**);
  - 02.19. Divergência de datas entre nota fiscal e empenho.
  - 02.20. Diferença apurada entre os saldos informados nos balancetes de dezembro de 1997 e janeiro de 1998 (**R\$ 1.396,91**);
  - 03 Notificado, o interessado apresentou defesa que a AUDITORIA analisou e concluiu no seguinte sentido:
    - 03.01. As aplicações em manutenção e desenvolvimento do ensino foram, na verdade, de **24,19%** da receita de impostos e transferências;
    - 03.02. Os recursos do FUNDEF despendidos com a remuneração e valorização do magistério alcançaram **56,24%**;
    - 03.03. O defendente comprovou o recolhimento do valor relativo à aquisição das peças para automóvel estranho à frota da prefeitura municipal;
    - 03.04. Houve recolhimento da multa correspondente ao atraso na entrega dos balancetes verificado por ocasião da inspeção especial;
    - 03.05. Foram acatados os argumentos da defesa quanto às falhas nos processos licitatórios e quanto à divergência de datas entre empenho e notas fiscais;

- 03.06. As incorreções nos valores da receita total do município, da despesa empenhada, dos restos a pagar e do saldo de um para outro exercício, motivaram a Unidade Técnica de Instrução a refazer o balanço financeiro, chegando-se a uma diferença a maior para a despesa, na ordem de **R\$ 91.066,81** (ou 94.752,68 UFIR) - v. análise de defesa às fls. 2.590/2.591;
- 03.07. Após nova inspeção *in loco*, realizada entre 10 a 14/07/00, o excesso de custos nas obras vistoriadas passou a ser de **84.723,04 UFIR ou R\$ 90.153,79**, a saber:
- 03.07.01 **Construção do Centro de Capacitação Profissional** (valor transferido pelo Ministério da Previdência Social, pelo Convênio **R\$ 120.898,00 + R\$ 13.433,11** da contrapartida = **R\$ 134.331,11**), embora o Prefeito tenha pago **R\$ 116.687,63** (a preços históricos), destes apenas **R\$ 55.308,25** foram executados (a obra foi licitada, dispõe de projeto técnico e contrato – **excesso de R\$ 61.379,25 ou 63.865,11 UFIR**);
- 03.07.02 **Ampliação do açude público situado no sítio Cauaçu de Baixo** (valor transferido pelo Ministério do Meio Ambiente, através de Convênio, no valor **R\$ 135.000,00 + 13.500,00** da contrapartida = **R\$ 148.500,00**), em que pese ter sido pago **R\$ 150.000,00**, apenas **R\$ 130.987,87** foram executados (**excesso R\$ 20.046,55 ou 20.857,93 UFIR**);
- 03.07.03 **A Ampliação do Cemitério Público, a Construção do Prédio da Secretaria de Educação e a Construção de 32 unidades habitacionais**, consideradas inicialmente como realizada com custos excessivos, foram as despesas agora reconhecidas como compatíveis com os serviços realizados.
- 03.08 Permanecem as demais irregularidades.
04. Excepcionalmente, em 19/10/00, mais uma vez o interessado veio aos autos para justificar o excesso de custo na construção do **Centro de Capacitação Profissional** e ampliação do açude público situado no sítio **Cauaçu de Baixo**, argumentando, com base em nota técnica que fez anexar, que ocorreram no decorrer das obras, no primeiro caso, necessidade de acréscimos e no segundo, reconhecendo que faltavam alguns dos itens contratados, mas que providenciara junto à firma responsável o fornecimento destes, além de informar novos dados acerca de aplicação dos recursos oriundos do FUNDEF.

05. Analisando a nova defesa a Auditoria manteve o posicionamento e valores do excesso já noticiados.
06. Solicitado a manifestar-se, o Ministério Público junto ao Tribunal, através do douto titular da Procuradoria Geral, opinou pela emissão de **parecer contrário**, sugerindo:
- 06.1. Desconsideração das falhas relacionadas com:
- 06.1.1 atraso na entrega dos balancetes mensais;
- 06.1.2 realização de despesas superiores a R\$ 100,00 sem emissão de cheques nominativos;
- 06.1.3 emissão de cheques sem provisão de fundos.
- 06.2. Recomendações no sentido de que sejam corrigidas as falhas acerca de:
- 06.2.1. Divergência de informações sobre as fontes de abertura de créditos adicionais;
- 06.2.2. Aplicação de apenas 56,24% dos recursos do FUNDEF na remuneração e valorização do magistério;
- 06.3. Imputação dos valores a seguir discriminados:
- 06.3.1 Excesso de custo em obras (R\$ 90.153,79);
- 06.3.2 Instalação de sistema de TV por assinatura (R\$ 255.76);
- 06.3.3 Doações fictícias (R\$ 21.331,32);
- 06.3.4 Serviços não comprovados de consultoria e elaboração de projetos (R\$ 19.408,66);
- 06.3.5 Divergência entre os valores pagos a Vereadores e os recibos (R\$ 415,52);
- 06.3.6 Saldo a descoberto (R\$ 100.826,33).
07. Em 18/05/01, o atual Relator recomendou à ETM que fosse realizada nova diligência *in loco*, com vistas a verificar se ocorrera avanços na Construção do Centro de Capacitação Profissional e ampliação do Açude Público do Sítio Cauaçu de Baixo, tendo a Unidade Técnica realizado a inspeção e concluído em 12/06/01, que o excesso, no caso da construção do Centro de Capacitação Profissional, caíra para **R\$ 33.250,00**, mantendo a mesma opinião em relação ao outro item.
08. Considerando que os recursos utilizados nas obras cujos custos foram censurados, provieram do Governo Federal, com uma pequena parcela do Governo Municipal, a título de contrapartida, a ETM apontou a proporção da imputação sugerida em relação a cada uma das fontes, a saber:

- 08.1 **R\$ 33.132,44** do Governo Federal e **R\$ 3.681,38** do Governo Municipal, no tocante à construção do Centro de Capacitação;
- 08.1 **R\$ 20.177,40** do Governo Federal e **R\$ 2.017,52** do Governo Municipal, no tocante à ampliação do Açude Público do Sítio Cauaçu de Baixo;
09. Solicitado a se pronunciar acerca dos fatos novos, o Ministério Público Especial junto ao Tribunal reiterou as suas manifestações anteriores.
10. Fazendo uma última revisão nos autos para trazê-los à apreciação da Corte, o Relator verificou que o interessado não fora notificado para se contrapor relativamente a diferença verificada no balanço financeiro refeito, apontada por ocasião da análise de defesa, tendo a SEC-PL providenciado o chamamento, no entanto, o ex-Prefeito não o atendeu, preferindo deixar transcorrer o prazo regimental sem qualquer manifestação. Mais uma vez se manifestando sobre a matéria, a pedido do Relator, a Auditoria embora reafirmando que o fato refletia desorganização administrativa e manipulação de dados, afastou, no entanto, a possibilidade de alcance.
11. É o Relatório e as notificações de praxe foram efetuadas.

### PROPOSTA DE DECISÃO

O Relator tem entendimento semelhante ao esposado pelo *Parquet*, entretanto, acresceria dois itens de despesas realizadas com irregularidades: a excessiva utilização de diárias, mas considerando o que superou o limite de 88 diárias/mês, ou seja **R\$ 2.682,50** (25 diárias ao preço médio de R\$ 104,87), critério adotado recentemente por este Pretório como o número de diárias suficientes para atender a demanda, na hipótese de inexistir comprovações com os gastos a esse título, como se dá na espécie, e as doações de óculos sem a comprovação de recebimento pelos beneficiários que importou em **R\$ 996,46**.

Isto posto, propõe aos integrantes do Tribunal Pleno que:

1. Emitam e encaminhem ao julgamento da Egrégia Câmara de Vereadores do Município de **FREI MARTINHO, PARECER CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS** relativas ao exercício de **1998**, de responsabilidade do Senhor **SAULO JOSÉ DE LIMA**;
2. Determinem a mesma autoridade a restituição, em moeda corrente, da

importância de **R\$ 50.789,12 (cinquenta mil e setecentos e oitenta e nove reais e doze centavos)** por despesas irregulares que ordenou, no prazo de 60 (sessenta) dias, sob pena de cobrança executiva, a saber:

- 2.1. Instalação de sistema de TV por assinatura em local ignorado (**R\$ 255,76**);
- 2.2. Despesas com ajudas financeiras para tratamento de saúde e para conserto de imóveis residenciais sem comprovação do recebimento do benefício pelos favorecidos (**R\$ 21.331,32**);
- 2.3. Gastos com consultoria, elaboração de projetos e acompanhamento de obras sem comprovação (**R\$ 19.408,66**);
- 2.4. Diferença entre os valores das notas de empenho e dos recibos correspondentes, relativamente ao pagamento da remuneração dos Vereadores (**R\$ 415,52**);
- 2.5. Dispêndios com diárias do Prefeito, cuja ausência do município atingiu **48,76%** dos dias úteis do exercício (**R\$ 2.682,50**);
- 2.6. Doações de óculos sem comprovação e identificação dos beneficiários (**R\$ 996,46**);
- 2.7. Excesso de custos em obras **R\$ 5.698,90** (R\$ 3.681,38 da construção do Centro de Capacitação Profissional e R\$ 2.017,52 da ampliação do Açude Público do Sítio Cauaçu de Baixo).
3. Recomendem ao atual gestor que corrija as falhas verificadas nos presentes autos, principalmente as que dizem respeito a aplicação dos recursos do FUNDEF em percentual inferior ao legalmente estabelecido e a correta informação acerca dos créditos adicionais que vierem a ser abertos e utilizados, que poderão ser consideradas na análise e decisão acerca de futuras contas, caso se repitam;
4. Ordenem a remessa de peças dos autos à Procuradoria Geral de Justiça para a apuração de possíveis condutas delituosas.
5. Determinem o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União, da matéria referente a excesso de custos na construção de um Centro de Capacitação Profissional e ampliação do Açude Público do Sítio Cauaçu de Baixo.

É a proposta.

## DECISÃO DO TRIBUNAL

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO TC 04.264/99; e  
**CONSIDERANDO os fatos narrados no Relatório;**

CONSIDERANDO que algumas das falhas constatadas pela Unidade Técnica de Instrução não foram sanadas por ocasião da instrução, sendo estas causadoras de prejuízos ao erário e, por isso mesmo, o valores utilizados devem ser restituídos;

CONSIDERANDO a verificação de possíveis condutas delituosas cuja apuração deve ocorrer pelo órgão competente, no caso, o Ministério Público Comum;

CONSIDERANDO que a aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), ocorreu em percentual inferior ao constitucionalmente estabelecido;

CONSIDERANDO a existência de custos excessivos em duas das obras executadas no exercício, cujos recursos têm sua origem, em parte, na esfera federal de governo, sendo competente para decidir sobre a matéria o Tribunal de Contas da União a quem deve ser comunicado sobre a espécie;

CONSIDERANDO o mais que dos autos consta;

Acordam os MEMBROS do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-Pb), à unanimidade, na sessão desta data em:

1. RESPONSABILIZAR o ex-Prefeito SAULO JOSÉ DE LIMA pela restituição, em moeda corrente, da importância de R\$ 50.789,12 (cinquenta mil e setecentos e oitenta e nove reais e doze centavos) por despesas irregulares que ordenou, a saber:
  - 1.1 Instalação de sistema de TV por assinatura em local ignorado (R\$ 255,76);
  - 1.2 Despesas com ajudas financeiras para tratamento de saúde e para conserto de imóveis residenciais sem comprovação do recebimento do benefício pelos favorecidos (R\$ 21.331,32);
  - 1.3 Gastos com consultoria, elaboração de projetos e acompanhamento de obras sem comprovação (R\$ 19.408,66);
  - 1.4 Diferença entre os valores das notas de empenho e dos recibos correspondentes, relativamente ao pagamento da remuneração dos Vereadores (R\$ 415,52);
  - 1.5 Dispêndios com diárias do Prefeito, cuja ausência do município atingiu 48,76% dos dias úteis do exercício (R\$ 2.682,50);

- 1.6 Doações de óculos sem comprovação e identificação dos beneficiários (R\$ 996,46);
- 1.7 Excesso de custos em obras R\$ 5.698,90 (R\$ 3.681,38 da construção do Centro de Capacitação Profissional e R\$ 2.017,52 da ampliação do Açude Público do Sítio Cauaçu de Baixo).
2. ASSINAR-LHE o prazo de 60 (sessenta) dias para o recolhimento voluntário, sob pena de cobrança executiva, desde já recomendada, inclusive com a interveniência do Ministério Público, nos termos dos parágrafos 3º e 4º, do artigo 71 da Constituição do Estado, devendo a cobrança executiva ser promovida nos 30 (trinta) dias seguintes ao término do prazo para recolhimento voluntário, se este não ocorrer.
3. RECOMENDAR ao atual gestor que corrija as falhas verificadas nos presentes autos, principalmente as que dizem respeito a aplicação dos recursos do FUNDEF em percentual inferior ao legalmente estabelecido e a correta informação acerca dos créditos adicionais que vierem a ser abertos e utilizados, que poderão ser consideradas na análise e decisão acerca de futuras contas, caso se repitam;
4. ORDENAR a remessa de peças dos autos à Procuradoria Geral de Justiça para a apuração de possíveis condutas delituosas, na forma da lei.
5. DETERMINAR o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União, da matéria referente a excesso de custos na construção de um Centro de Capacitação Profissional e ampliação do Açude Público do Sítio Cauaçu de Baixo.

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

Sala das Sessões do TCE-Pb - Plenário Ministro João Agripino  
João Pessoa, 26 de setembro de 2.001

---

**Flávio Sátiro Fernandes**

Conselheiro Presidente

---

**Auditor Marcos Antônio da Costa**

Relator

Fui presente: \_\_\_\_\_

**Carlos Martins Leite**

Procurador Geral do Ministério Público Especial Junto ao Tribunal





## PROCESSO TC- 04.565/99

Administração direta municipal – Município de APARECIDA – Prestação de Contas do Prefeito **JOSÉ ALVES DE SOUSA**, relativa do exercício financeiro de **1998** – Aplicação de apenas 20,93% das receitas de impostos em MDE – Realização de despesas irregulares, comprometendo a lisura da prestação de contas -- Emissão de **PARECER CONTRÁRIO** e remessa ao julgamento da Augusta Câmara Municipal – Recomendações para prevenir e evitar falhas como as assinaladas nos autos do Processo.

### PARECER PPL – TC 248/2001

Senhor Presidente,

Antes de proceder a leitura do Relatório, tenho a informar que em 31/07/01, à véspera desta Sessão, o interessado, através de sua Procuradora, encaminhou ao Relator pedido de sobrestamento do processo, alegando que aguarda concessão de ordem judicial para ter acesso aos documentos da Prefeitura Municipal necessários ao esclarecimento das irregularidades apontadas.

Ocorre, porém, que à época da apresentação de sua defesa (16/08/99), o interessado encontrava-se à frente da Prefeitura, tendo, portanto, plena liberdade de consulta à toda a documentação, tanto que a defesa fundamentou-se em farta documentação.

Com efeito, entende o Relator que o pedido deva ser indeferido.

## RELATÓRIO

1. O Senhor **JOSÉ ALVES DE SOUSA**, Prefeito do Município de **APARECIDA**, apresentou, fora do prazo legal, a **PRESTAÇÃO DE CONTAS**, relativa ao exercício de **1998**, cujo Relatório emitido pela Unidade de Instrução do Tribunal, consolidou resultado de Inspeção Especial abrangendo o período de 01/01/98 a 30/04/98 (Processo TC 06.238/98, anexo aos presentes autos) e evidenciou as observações a seguir sumariadas:
  - 1.01. Orçamento na ordem de **R\$ 1.474.390,00**.
  - 1.02. Realização de obras com recursos próprios e de outras fontes, sem quaisquer restrições, especialmente no tocante aos custos, tidos como aceitáveis (**R\$ 224.394,00**);
  - 1.03. Contribuição para o FUNDEF de **R\$ 144.400,65**, dele recebendo transferências de **R\$ 355.558,49** (ajuste positivo de **R\$ 211.157,84**);
  - 1.04. Correção da escrituração da dívida municipal (**R\$ 178.999,98**), sendo inteiramente composta pela dívida flutuante, correspondente a **7,83%** da RTG;
  - 1.05. Correta escrituração dos balanços orçamentário, financeiro e patrimonial;
  - 1.06. Tanto o Prefeito quanto o Vice-Prefeito perceberam remuneração dentro dos parâmetros legais aplicáveis;
  - 1.07. Despesa com pessoal de **33,32%** da receita corrente líquida.
2. Anotou a Unidade Técnica de Instrução como irregularidades, as seguintes:
  - 2.01. Aplicação de apenas **20,93%** das receitas de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino;
  - 2.02. Emprego de **41,59%** dos recursos do FUNDEF na remuneração e valorização do magistério;
  - 2.03. Abertura de créditos adicionais sem as correspondentes fontes para cobertura (**R\$ 11.808,13**);
  - 2.04. Não realização de **46,93%** das licitações exigíveis e irregularidades nos procedimentos realizados;
  - 2.05. Despesas fictícias com serviço de elaboração do plano plurianual (**R\$ 1.107,16**);

- 2.06. Serviços não comprovados realizados em veículo do município (R\$ 6.415,21);
- 2.07. Doações insuficientemente comprovadas (R\$ 16.159,90);
- 2.08. Não comprovação de distribuição da merenda escolar (R\$ 21.124,22);
- 2.09. Despesas com policiais militares sem convênio (R\$ 3.531,86);
- 2.10. Sobrepreço no pagamento aluguel de programas de computador (R\$ 6.598,63);
- 2.11. Despesas excessivas com combustível (R\$ 11.625,27);
- 2.12. Despesas não comprovadas a seguir descritas:
  - a - Serviços de auditoria sem contrato e sem relatório de serviço
  - b- Aquisição de materias de construção e de consumo
  - c- Pagamento de contas telefônicas sem comprovante de quitação
  - d- Inexistente lavratura de escritura pública de terreno
  - e- Recolhimento de contribuições de INSS sem comprovante de quitação
  - f- Pagamento de refeições sem notas fiscais nem recibo
- 1.01. Atraso na entrega de balancetes – 143 dias;
- 1.02. Omissão de receita referente ao registro de retenção de IR na fonte recolhido dos contribuintes (R\$ 11.370,57);
- 1.03. Devolução de cheques por insuficiência de fundos, ocasionando encargos de R\$ 150,57;
- 1.04. Insuficiência na comprovação das despesas com pessoal;
- 1.05. Pagamento dos servidores públicos com atraso de 3 meses;
- 1.06. Atraso no pagamento de serviços telefônicos e de energia elétrica.
- 1.07. Realização de despesas superiores a R\$ 100,00 sem emissão de cheque nominativo;
- 1.08. Não envio à Câmara Municipal dos processos licitatórios e das informações a respeito da liberação de verbas de convênios celebrados;
- 1.09. Despesas com recursos do FUNDEF realizadas fora dos objetivos deste (R\$ 23.359,63).
- 3. Com base na documentação e argumentos coligidos para os autos pelo interessado, a DIAFI/DECAD pronunciou-se, destacando:
  - 3.1. Foi comprovada a realização do serviço de elaboração de plano plurianual;

- 3.2. O atraso no pagamento de contas telefônicas e de energia elétrica é relevável em virtude de queda nos valores referentes ao ICMS e FPM naquele exercício;
- 3.3. A juntado aos autos dos contracheques dos meses de janeiro a abril comprovam a quitação da despesa com pessoal;
- 3.4. A anexação de cópia de convênio autorizando despesas com polici-ais sana a falha;
- 3.5. A justificativa acerca do valor do aluguel dos programas de informática, elide a falha;
- 3.6. Foi reduzido a **10,82%** o percentual de procedimentos licitatórios exigíveis não realizados;
- 3.7. O Poder executivo Municipal abriu créditos adicionais utilizando como fonte de recursos o **excesso de arrecadação** que o Poder Legislativo não autorizara, porquanto a autorização recaíra somente em relação ao *superavit* financeiro e a anulação de dotações;
- 3.8. Das determinações contidas no Acórdão TC 512/99, referente à Prestação de contas do exercício de 1997, a Prefeitura Municipal de Aparecida apenas cumpriu aquela relativa à efetivação de convênios com outras esferas de Poder para realização de determinados gastos, desconsiderando as demais recomendações contidas no *decisum* desta Corte, inclusive quanto à detecção de excesso de custo na obra de recuperação de 10 (dez) escolas, cuja despesa foi liquidada e paga no exercício de 1998 (através de restos a pagar), sendo, portanto, imputável nesta oportunidade, conforme comando do mencionado Acórdão. **(R\$ 14.307,46)**
4. Instado a se pronunciar, o Ministério Público Especial, através da d. Procuradora, Dra. Ana Terêsa Nóbrega, opinou pela emissão de **parecer contrário** à aprovação da presente prestação de contas, com a imputação do valor relativo à aquisição fictícia de merenda escolar.
5. Após o retorno dos autos, o Relator recebeu denúncia, encaminhada pelo Sr. Ivanildo Francisco Dantas, informando a falsidade de um contrato de serviços contábeis entre o denunciante e o município de Aparecida, tendo em vista que, segundo o documento, são falsas as assinaturas atribuídas ao denunciante no contrato e nos demais documentos em que figura como responsável técnico.

6. A DIAFI/DECAD, manifestando-se a cerca de tais alegações, encaminhou os documentos para análise grafotécnica junto ao Instituto de Polícia Científica, mas o material foi insuficiente para emissão de parecer conclusivo sobre o assunto.
7. Por sugestão da PROGE, os autos retornaram à ETM para juntada do laudo técnico detalhado a respeito do excesso de custo da obra mencionada, especificação das despesas pagas com recursos do FUNDEF fora do objetivo do Fundo, e proposição de notificação do interessado sobre a nova conclusão da Unidade Técnica de Instrução. O prazo para manifestação escoou *in albis*.
8. Por fim, a PROGE exarou novo parecer, pugnano pela emissão de **parecer contrário à aprovação das contas**, e desta feita, com:
  - 8.1 imputação dos valores referentes a (1) doações sem identificação dos beneficiários; (2) despesas sem documentação fiscal; (3) despesas insuficientemente comprovadas; (4) divergência entre o que foi descontado e o registrado no tocante ao imposto de renda na fonte; (5) aquisição fictícia de merenda escolar; (6) excesso de combustíveis; e (7) excesso de custo em obra pública.
  - 8.2 Determinação do traslado das peças relativas à denuncia de fls. 2897/2911 para juntada ao processo de prestação de contas dos exercícios de 1999 e 2000, em face de indícios de contrato fictício entre a denunciante e a Prefeitura Municipal.
9. É o relatório e as notificações de estilo foram procedidas.

### PROPOSTA DE DECISÃO

*Data venia*, o Relator diverge do pronunciamento do *Parquet* quanto à imputação do valor referente a aquisição de mercadorias sem notas fiscais, tendo em vista que, nos autos, não se levantam dúvidas quanto à entrega dos bens à Edilidade

No mais, o Relator concorda com as sugestões do Ministério Público Especial e propõe a este Colendo Pretório que:

1. Emita e encaminhe ao julgamento da Egrégia Câmara de Vereadores do Município de APARECIDA, **PARECER CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS** relativas ao exercício de 1998, de responsabilidade do Senhor **JOSÉ ALVES DE SOUSA**;

2. Responsabilize o ex-Prefeito **JOSÉ ALVES DE SOUSA** pela devolução da quantia, em moeda corrente, de **R\$ 132.640,60 (cento e trinta e dois mil e seiscentos e quarenta reais e sessenta centavos)**, relativa a: **a)** Doações insuficientemente comprovadas (**R\$ 16.159,78**); **b)** despesas de serviços de auditoria sem contrato e sem relatório de serviços (**R\$ 22.021,59**); **c)** aquisição não comprovada de materiais de construção e de consumo (**R\$ 4.829,10**); **d)** pagamento de contas telefônicas sem comprovante de quitação (**R\$ 17.427,46**); **e)** pagamento de por inexistente lavratura de escritura pública de terreno (**R\$ 1.107,16**); **f)** recolhimento de contribuições previdenciárias sem comprovante de quitação (**R\$ 3.540,22**); **g)** pagamento de refeições sem notas fiscais e sem recibos (**R\$ 2.712,56**); **h)** despesas excessivas com combustível (**R\$ 11.625,27**); **i)** serviços realizados em veículo do município sem comprovação (**R\$ 6.415,21**); **j)** despesa com merenda escolar sem comprovação de distribuição (**R\$ 21.124,22**); **l)** omissão de receita referente ao registro de retenção de IR na fonte recolhido dos contribuintes (**R\$ 11.370,57**) e **m)**, excesso de custo em obra de recuperação de 10 escolas públicas (**R\$ 14.307,46**), assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias, sob pena de cobrança executiva;
3. Recomende ao atual Gestor que evite a repetição das falhas verificadas nos presentes autos, sob pena de serem consideradas na análise de futuras contas, especialmente no tocante à gestão dos recursos do FUNDEF e à realização das licitações exigíveis.
4. Ordene ao atual Mandatário Municipal que faça retornar à conta vinculada do FUNDEF, com recursos do próprio município, a importância de **R\$ 23.359,63**, em virtude de aplicação em despesas fora dos objetivos do Fundo, no prazo de 30 (trinta) dias, sob pena de responsabilidade.
5. Determine a remessa de peças dos autos à Procuradoria Geral de Justiça para a apuração de possíveis condutas delituosas.
6. Ordene o traslado das peças relativas à denúncia de fls. 2897/2911 para juntada ao processo de prestação de contas dos exercícios de 1999 e 2000, em face de indícios de contrato fictício entre o denunciante e a Prefeitura Municipal  
É a proposta.

## PARECER DO TRIBUNAL

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO TC-4.565/99; e **CONSIDERANDO os fatos narrados no Relatório;**

CONSIDERANDO que a aplicação em MDE foi de apenas 20,93% das receitas de impostos e transferências;

CONSIDERANDO que algumas falhas constatadas pela Unidade Técnica de Instrução foram sanadas por ocasião da instrução, remanescendo outras que comprometem a lisura da prestação de contas;

CONSIDERANDO o mais que dos autos consta;

Os MEMBROS do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-Pb), à unanimidade, na sessão desta data decidiram:

1. ***Emitir e encaminhar ao julgamento da Egrégia Câmara de Vereadores do Município de APARECIDA, PARECER CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS relativas ao exercício de 1998, de responsabilidade do Senhor JOSÉ ALVES DE SOUSA;***
  
2. Responsabilizar o ex-Prefeito JOSÉ ALVES DE SOUSA pela devolução da quantia, em moeda corrente, de R\$ 132.640,60 (cento e trinta e dois mil e seiscentos e quarenta reais e sessenta centavos), relativa a: a) Doações insuficientemente comprovadas (R\$ 16.159,78); b) despesas de serviços de auditoria sem contrato e sem relatório de serviços (R\$ 22.021,59); c) aquisição não comprovada de materiais de construção e de consumo (R\$ 4.829,10); d) pagamento de contas telefônicas sem comprovante de quitação (R\$ 17.427,46); e) pagamento de por inexistente lavratura de escritura pública de terreno (R\$ 1.107,16); f) recolhimento de contribuições previdenciárias sem comprovante de quitação (R\$ 3.540,22); g) pagamento de refeições sem notas fiscais e sem recibos (R\$ 2.712,56); h) despesas excessivas com combustível (R\$ 11.625,27); i) serviços realizados em veículo do município sem comprovação (R\$ 6.415,21); j) despesa com merenda escolar sem comprovação de distribuição (R\$ 21.124,22); l) omissão de receita referente ao registro de retenção de IR na fonte recolhido dos contri-

- buintes (R\$ 11.370,57) e m), excesso de custo em obra de recuperação de 10 escolas públicas (R\$ 14.307,46), assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias, sob pena de cobrança executiva;
3. Recomendar ao atual Gestor que evite a repetição das falhas verificadas nos presentes autos, sob pena de serem consideradas na análise de futuras contas, especialmente no tocante à gestão dos recursos do FUNDEF e à realização das licitações exigíveis.
  4. Ordenar ao atual Mandatário Municipal que faça retornar à conta vinculada do FUNDEF, com recursos do próprio município, a importância de R\$ 23.359,63, em virtude de aplicação em despesas fora dos objetivos do Fundo, no prazo de 30 (trinta) dias, sob pena de responsabilidade.
  5. ***Determinar a remessa de peças dos autos à Procuradoria Geral de Justiça para a apuração de possíveis condutas delituosas.***
  6. Ordenar o traslado das peças relativas à denúncia de fls. 2897/2911 para juntada ao processo de prestação de contas dos exercícios de 1999 e 2000, em face de indícios de contrato fictício entre o denunciante e a Prefeitura Municipal  
Publique-se, intime-se e registre-se.  
Sala das Sessões do TCE-Pb - Plenário Ministro João Agripino  
João Pessoa, 08 de agosto de 2.001

---

**Flávio Sátiro Fernandes**

Conselheiro Presidente

---

Conselheiro **Luiz Nunes Alves**

---

Conselheiro **Marcos Ubiratan Guedes Pereira**

---

Conselheiro **Juarez Farias**

---

Conselheiro **Gleryston Holanda de Lucena**

---

**Conselheiro José Marques Mariz**

---

Conselheiro Substituto **Nilton Gomes de Souza**

---

**Auditor Marcos Antônio da Costa**

Relator

Fui presente: \_\_\_\_\_

**Carlos Martins Leite**

Procurador Geral do Ministério Público Especial Junto ao Tribunal

Administração direta municipal – Município de **APARECIDA** – Prestação de Contas do **Prefeito JOSÉ ALVES DE SOUSA**, relativa do exercício financeiro de **1998** – Aplicação de apenas 20,93% das receitas de impostos em MDE – Realização de despesas irregulares, comprometendo a lisura da prestação de contas – Emissão de **PARECER CONTRÁRIO** e remessa ao julgamento da Augusta Câmara Municipal – Recomendações para prevenir e evitar falhas como as assinaladas nos autos do Processo.

#### ACÓRDÃO APL – TC 633/2001

Senhor Presidente,

Antes de proceder a leitura do Relatório, tenho a informar que em 31/07/01, à véspera desta Sessão, o interessado, através de sua Procuradora, encaminhou ao Relator pedido de sobrestamento do processo, alegando que aguarda concessão de ordem judicial para ter acesso aos documentos da Prefeitura Municipal necessários ao esclarecimento das irregularidades apontadas.

Ocorre, porém, que à época da apresentação de sua defesa (16/08/99), o interessado encontrava-se à frente da Prefeitura, tendo, portanto, plena liberdade de consulta à toda a documentação, tanto que a defesa fundamentou-se em farta documentação.

Com efeito, entende o Relator que o pedido deva ser indeferido.

#### RELATÓRIO

1. O Senhor **JOSÉ ALVES DE SOUSA**, Prefeito do Município de **APARECIDA**, apresentou, fora do prazo legal, a **PRESTAÇÃO DE CONTAS**, relativa ao exercício de **1998**, cujo Relatório emitido pela Unidade de Instrução do Tribunal, consolidou resultado de Inspeção Especial abrangendo o período de 01/01/98 a 30/04/98 (Processo TC 06.238/98, anexo aos presentes autos) e evidenciou as observações a seguir sumariadas:
  - 1.01. Orçamento na ordem de **R\$ 1.474.390,00**.
  - 1.02. Realização de obras com recursos próprios e de outras fontes, sem quaisquer restrições, especialmente no tocante aos custos, tidos como aceitáveis (**R\$ 224.394,00**);

- 1.03. Contribuição para o FUNDEF de **R\$ 144.400,65**, dele recebendo transferências de **R\$ 355.558,49** (ajuste positivo de **R\$ 211.157,84**);
- 1.04. Correção da escrituração da dívida municipal (**R\$ 178.999,98**), sendo inteiramente composta pela dívida flutuante, correspondente a **7,83%** da RTG;
- 1.05. Correta escrituração dos balanços orçamentário, financeiro e patrimonial;
- 1.06. Tanto o Prefeito quanto o Vice-Prefeito perceberam remuneração dentro dos parâmetros legais aplicáveis;
- 1.07. Despesa com pessoal de **33,32%** da receita corrente líquida.
2. Anotou a Unidade Técnica de Instrução como irregularidades, as seguintes:
  - 2.01. Aplicação de apenas **20,93%** das receitas de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino;
  - 2.02. Emprego de **41,59%** dos recursos do FUNDEF na remuneração e valorização do magistério;
  - 2.03. Abertura de créditos adicionais sem as correspondentes fontes para cobertura (**R\$ 11.808,13**);
  - 2.04. Não realização de **46,93%** das licitações exigíveis e irregularidades nos procedimentos realizados;
  - 2.05. Despesas fictícias com serviço de elaboração do plano plurianual (**R\$ 1.107,16**);
  - 2.06. Serviços não comprovados realizados em veículo do município (**R\$ 6.415,21**);
  - 2.07. Doações insuficientemente comprovadas (**R\$ 16.159,90**);
  - 2.08. Não comprovação de distribuição da merenda escolar (**R\$ 21.124,22**);
  - 2.09. Despesas com policiais militares sem convênio (**R\$ 3.531,86**);
  - 2.10. Sobrepreço no pagamento aluguel de programas de computador (**R\$ 6.598,63**);
  - 2.11. Despesas excessivas com combustível (**R\$ 11.625,27**);
  - 2.12. Despesas não comprovadas a seguir descritas:
    - a - Serviços de auditoria sem contrato e sem relatório de serviço
    - b - Aquisição de materias de construção e de cosumo
    - c - Pagamento de contas telefônicas sem comprovante de quitação
    - d - Inexistente lavratura de escritura pública de terreno
    - e - Recolhimento de contruibuições de INSS sem comprovante de quitação
    - f - Pagamento de refeições sem notas fiscais nem recibo

- 1.01. Atraso na entrega de balancetes -- 143 dias;
- 1.02. Omissão de receita referente ao registro de retenção de IR na fonte recolhido dos contribuintes (**R\$ 11.370,57**);
- 1.03. Devolução de cheques por insuficiência de fundos, ocasionando encargos de **R\$ 150,57**;
- 1.04. Insuficiência na comprovação das despesas com pessoal;
- 1.05. Pagamento dos servidores públicos com atraso de 3 meses;
- 1.06. Atraso no pagamento de serviços telefônicos e de energia elétrica.
- 1.07. Realização de despesas superiores a R\$ 100,00 sem emissão de cheque nominativo;
- 1.08. Não envio à Câmara Municipal dos processos licitatórios e das informações a respeito da liberação de verbas de convênios celebrados;
- 1.09. Despesas com recursos do FUNDEF realizadas fora dos objetivos deste (**R\$ 23.359,63**).
4. Com base na documentação e argumentos coligidos para os autos pelo interessado, a DIAFI/DECAD pronunciou-se, destacando:
  - 4.1. Foi comprovada a realização do serviço de elaboração de plano plurianual;
  - 4.2. O atraso no pagamento de contas telefônicas e de energia elétrica é relevável em virtude de queda nos valores referentes ao ICMS e FPM naquele exercício;
  - 4.3. A juntado aos autos dos contracheques dos meses de janeiro a abril comprovam a quitação da despesa com pessoal;
  - 4.4. A anexação de cópia de convênio autorizando despesas com policiais sana a falha;
  - 4.5. A justificativa acerca do valor do aluguel dos programas de informática, elide a falha;
  - 4.6. Foi reduzido a **10,82%** o percentual de procedimentos licitatórios exigíveis não realizados;
  - 4.7. O Poder executivo Municipal abriu créditos adicionais utilizando como fonte de recursos o **excesso de arrecadação** que o Poder Legislativo não autorizara, porquanto a autorização recaía somente em relação ao *superavit* financeiro e a anulação de dotações;
  - 4.8. Das determinações contidas no Acórdão TC 512/99, referente à Prestação de contas do exercício de 1997, a Prefeitura Municipal de Aparecida apenas cumpriu aquela relativa à efetivação de convênios com outras esferas de Poder para realização de determinados gastos, desconsiderando as demais recomendações contidas no *decisum* desta Corte, inclusive quanto à detecção de excesso de custo na obra de recuperação de 10 (dez) escolas, cuja despesa foi liquidada e paga no exercício de 1998 (através de

rstos a pagar), sendo, portanto, imputável nesta oportunidade, conforme comando do mencionado Acórdão. (RS 14.307,46)

5. Instado a se pronunciar, o Ministério Público Especial, através da d. Procuradora, Dra. Ana Terêsa Nóbrega, opinou pela emissão de **parecer contrário** à aprovação da presente prestação de contas, com a imputação do valor relativo à aquisição fictícia de merenda escolar.
6. Após o retorno dos autos, o Relator recebeu denúncia, encaminhada pelo Sr. Ivanildo Francisco Dantas, informando a falsidade de um contrato de serviços contábeis entre o denunciante e o município de Aparecida, tendo em vista que, segundo o documento, são falsas as assinaturas atribuídas ao denunciante no contrato e nos demais documentos em que figura como responsável técnico.
7. A DIAFI/DECAD, manifestando-se a cerca de tais alegações, encaminhou os documentos para análise grafotécnica junto ao Instituto de Polícia Científica, mas o material foi insuficiente para emissão de parecer conclusivo sobre o assunto.
8. Por sugestão da PROGE, os autos retornaram à ETM para juntada do laudo técnico detalhado a respeito do excesso de custo da obra mencionada, especificação das despesas pagas com recursos do FUNDEF fora do objetivo do Fundo, e proposição de notificação do interessado sobre a nova conclusão da Unidade Técnica de Instrução. O prazo para manifestação escoou *in albis*.
9. Por fim, a PROGE exarou novo parecer, pugnando pela emissão de **parecer contrário à aprovação das contas**, e desta feita, com:
  - 9.1. imputação dos valores referentes a (1) doações sem identificação dos beneficiários; (2) despesas sem documentação fiscal; (3) despesas insuficientemente comprovadas; (4) divergência entre o que foi descontado e o registrado no tocante ao imposto de renda na fonte; (5) aquisição fictícia de merenda escolar; (6) excesso de combustíveis; e (7) excesso de custo em obra pública.
  - 9.2. Determinação do traslado das peças relativas à denuncia de fls. 2897/2911 para juntada ao processo de prestação de contas dos exercícios de 1999 e 2000, em face de indícios de contrato fictício entre a denunciante e a Prefeitura Municipal.
10. É o relatório e as notificações de estilo foram procedidas.

### PROPOSTA DE DECISÃO

*Data venia*, o Relator diverge do pronunciamento do *Parquet* quanto à imputação do valor referente à aquisição de mercadorias sem notas fiscais, tendo em

vista que, nos autos, não se levantam dúvidas quanto à entrega dos bens à Edilidade

No mais, o Relator concorda com as sugestões do Ministério Público Especial e propõe a este Colendo Pretório que:

1. Emita e encaminhe ao julgamento da Egrégia Câmara de Vereadores do Município de APARECIDA, **PARECER CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS** relativas ao exercício de 1998, de responsabilidade do Senhor **JOSÉ ALVES DE SOUSA**;
2. Responsabilize o ex-Prefeito **JOSÉ ALVES DE SOUSA** pela devolução da quantia, em moeda corrente, de **R\$ 132.640,60 (cento e trinta e dois mil e seiscentos e quarenta reais e sessenta centavos)**, relativa a: **a)** Doações insuficientemente comprovadas (**R\$ 16.159,78**); **b)** despesas de serviços de auditoria sem contrato e sem relatório de serviços (**R\$ 22.021,59**); **c)** aquisição não comprovada de materiais de construção e de consumo (**R\$ 4.829,10**); **d)** pagamento de contas telefônicas sem comprovante de quitação (**R\$ 17.427,46**); **e)** pagamento de por inexistente lavratura de escritura pública de terreno (**R\$ 1.107,16**); **f)** recolhimento de contribuições previdenciárias sem comprovante de quitação (**R\$ 3.540,22**); **g)** pagamento de refeições sem notas fiscais e sem recibos (**R\$ 2.712,56**); **h)** despesas excessivas com combustível (**R\$ 11.625,27**); **i)** serviços realizados em veículo do município sem comprovação (**R\$ 6.415,21**); **j)** despesa com merenda escolar sem comprovação de distribuição (**R\$ 21.124,22**); **l)** omissão de receita referente ao registro de retenção de IR na fonte recolhido dos contribuintes (**R\$ 11.370,57**) e **m)**, excesso de custo em obra de recuperação de 10 escolas públicas (**R\$ 14.307,46**), assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias, sob pena de cobrança executiva;
3. Recomende ao atual gestor que evite a repetição das falhas verificadas nos presentes autos, sob pena de serem consideradas na análise de futuras contas, especialmente no tocante à gestão dos recursos do FUNDEF e à realização das licitações exigíveis.
4. Ordene ao atual Mandatário Municipal que faça retornar à conta vinculada do FUNDEF, com recursos do próprio município, a importância de **R\$ 23.359,63**, em virtude de aplicação em despesas fora dos objetivos do Fundo, no prazo de 30 (trinta) dias, sob pena de responsabilidade.
5. Determine a remessa de peças dos autos à Procuradoria Geral de Justiça para a apuração de possíveis condutas delituosas.
6. Ordene o traslado das peças relativas à denúncia de fls. 2897/2911 para juntada ao processo de prestação de contas dos exercícios de 1999 e 2000, em face de indícios de contrato fictício entre o denunciante e a Prefeitura Municipal  
É a proposta.

## DECISÃO DO TRIBUNAL

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO TC-4.565/99; e  
**CONSIDERANDO os fatos narrados no Relatório;**

CONSIDERANDO que a aplicação em MDE foi de apenas 20,93% das receitas de impostos e transferências;

CONSIDERANDO que algumas falhas constatadas pela Unidade Técnica de Instrução foram sanadas por ocasião da instrução, remanescendo outras que comprometem a lisura da prestação de contas;

CONSIDERANDO o mais que dos autos consta;

Acordam, à unanimidade, os MEMBROS do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-Pb), na sessão desta data, em:

1. **RESPONSABILIZAR** o ex-Prefeito JOSÉ ALVES DE SOUSA pela devolução da quantia, em moeda corrente, de R\$ 132.640,60 (cento e trinta e dois mil e seiscentos e quarenta reais e sessenta centavos), relativa a: a) Doações insuficientemente comprovadas (R\$ 16.159,78); b) despesas de serviços de auditoria sem contrato e sem relatório de serviços (R\$ 22.021,59); c) aquisição não comprovada de materiais de construção e de consumo (R\$ 4.829,10); d) pagamento de contas telefônicas sem comprovante de quitação (R\$ 17.427,46); e) pagamento de por inexistente lavratura de escritura pública de terreno (R\$ 1.107,16); f) recolhimento de contribuições previdenciárias sem comprovante de quitação (R\$ 3.540,22); g) pagamento de refeições sem notas fiscais e sem recibos (R\$ 2.712,56); h) despesas excessivas com combustível (R\$ 11.625,27); i) serviços realizados em veículo do município sem comprovação (R\$ 6.415,21); j) despesa com merenda escolar sem comprovação de distribuição (R\$ 21.124,22); l) omissão de receita referente ao registro de retenção de IR na fonte recolhido dos contribuintes (R\$ 11.370,57) e m), excesso de custo em obra de recuperação de 10 escolas públicas (R\$ 14.307,46), assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias, sob pena de cobrança executiva;
2. **ASSINAR** o prazo de 60 (sessenta) dias para o recolhimento voluntário, sob pena de cobrança executiva, desde já recomendada, inclusive com a interveniência do Ministério Público, nos termos do parágrafos 3º e 4º, do artigo 71 da Constituição do Estado, devendo a cobrança executiva ser promovida nos 30 (trinta) dias seguintes ao término do prazo para recolhimento voluntário, se este não ocorrer.

3. DETERMINAR a remessa de peças dos autos à Procuradoria Geral de Justiça para a apuração de possíveis condutas delituosas.
4. RECOMENDAR ao atual gestor que evite a repetição das falhas verificadas nos presentes autos, sob pena de serem consideradas na análise de futuras contas, especialmente no tocante à gestão dos recursos do FUNDEF e à realização das licitações exigíveis.
5. ***ORDENAR ao atual Mandatário Municipal que faça retornar à conta vinculada do FUNDEF, com recursos do próprio município, a importância de R\$ 23.359,63, em virtude de aplicação em despesas fora dos objetivos do Fundo, no prazo de 30 (trinta) dias, sob pena de responsabilidade.***
6. DETERMINAR a remessa de peças dos autos à Procuradoria Geral de Justiça para a apuração de possíveis condutas delituosas.
7. ORDENAR o traslado das peças relativas à denúncia de fls. 2897/2911 para juntada ao processo de prestação de contas dos exercícios de 1999 e 2000, em face de indícios de contrato fictício entre o denunciante e a Prefeitura Municipal

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

Sala das Sessões do TCE-Pb - Plenário Ministro João Agripino  
João Pessoa, 08 de agosto de 2.001

---

**Flávio Sátiro Fernandes**

Conselheiro Presidente

---

**Auditor Marcos Antônio da Costa**

Relator

Fui presente: \_\_\_\_\_

**Carlos Martins Leite**

Procurador Geral do Ministério Público Especial Junto ao Tribunal

## PROCESSO TC Nº 2965/01

PRESTAÇÃO DE CONTAS DA MESA DA CÂMARA MUNICIPAL DE QUEIMADAS RELATIVA AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2000. JULGA-SE REGULAR – RECOMENDAÇÕES.

ACÓRDÃO APL TC 699/2001

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos do **Processo TC Nº 2965/01**, que trata da Prestação de Contas da Mesa da Câmara Municipal de Queimadas, de responsabilidade do ex-Presidente, **Sr. Mário Cardoso de Souza**, exercício financeiro de 2000, e

**CONSIDERANDO** que a Prestação de Contas foi encaminhada a este Tribunal no prazo legal e se encontra devidamente instruída;

**CONSIDERANDO** que o orçamento da Câmara Municipal fixou a despesa anual em R\$ 689.000,00 e estimou as transferências em igual valor;

**CONSIDERANDO** que a Auditoria, com base numa amostragem representativa da documentação enviada ao Tribunal, elaborou seu relatório, em que analisou os aspectos decorrentes da Gestão Fiscal, e constatando algumas irregularidades na Prestação de Contas, a saber:

a) Falhas existentes no Anexo 11 e no Balanço Orçamentário, indicando utilização de créditos especiais que, embora tenham sido abertos, foram anulados posteriormente;

b) utilização de recursos no valor de R\$ 69.939,13 para projetos não consignados no orçamento, relativos à aquisição de veículo e terreno, bem como de construção do prédio da Câmara;

c) ausência de laudo de avaliação para aquisição do terreno destinado à construção do prédio da Câmara Municipal;

d) ausência de empenhamento para pagamento dos subsídios dos vereadores, exceto o do Presidente da Câmara, referente ao mês de dezembro/2000;

e) e, por fim, incompatibilidade entre os dados informados no RGF de jul/dez/2000 e na Prestação de Contas (PCA), com relação aos gastos com Pessoal;

**CONSIDERANDO** que o interessado foi notificado e apresentou defesa, cujos argumentos não elidiram as falhas apontadas, no entendimento da Auditoria, à exceção do item (b), parcialmente, uma vez que o responsável apresentou a Resolução Municipal 03/99, que fixou as despesas da Câmara Municipal de Queimadas para 2000, onde se encontram consignados como projetos à aquisição de 01 veículo e 01 terreno para o Legislativo Municipal;

**CONSIDERANDO** que a Procuradoria-Geral em seu parecer entendeu que as irregularidades apontadas pela Auditoria são falhas formais e contábeis, não havendo comprovação de prejuízo ao erário, concluindo pela regularidade das presentes contas, com as recomendações abaixo transcritas;

**CONSIDERANDO** o Voto do Relator, o Parecer da Auditoria e da Procuradoria-Geral, e o mais que dos autos consta;

**ACORDAM** os membros integrantes do **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA**, em sessão realizada nesta data, por unanimidade de votos, em **JULGAR REGULARES** as contas da Mesa da Câmara Municipal de Queimadas, de responsabilidade do ex-Presidente, **Sr. Mário Cardoso de Souza**, exercício financeiro de 2000, recomendando-se àquela Mesa a adoção das providências necessárias à correção das falhas apontadas pelo Órgão Técnico deste Tribunal, observando de forma estrita a Constituição Federal e as Leis nºs 4.320/64 e 101/2000 (LRF).

**Presente ao julgamento o Exmo. Senhor Procurador Geral.**

Publique-se, registre-se, cumpra-se.

TC - PLENÁRIO MINISTRO JOÃO AGRIPINO

João Pessoa, 19 de dezembro de 2001.

---

**Flávio Sátiro Fernandes**

Conselheiro-Presidente

---

**José Marques Mariz**

Conselheiro-Relator

---

**Carlos Martins Leite**

Procurador-Geral



## **PROCESSO TC Nº 02862/01**

ADMINISTRAÇÃO DIRETA. CÂMARA MUNICIPAL DE GURJÃO.  
Prestação de contas anuais, exercício financeiro de 2000. Julga-se regular com  
ressalvas e recomendações.

### **ACÓRDÃO APL TC 624/2001**

#### **1. RELATÓRIO**

Trata os autos do processo em epígrafe da prestação de contas anuais da Mesa Diretoria da Câmara Municipal de Gurjão, relativa ao exercício financeiro de 2000, presidida à época pelo vereador José de Moraes Silvano.

O relatório elaborado pelo ACP Henrique Luiz de A. Lucena e AACP Janilson Caju Marques, constante às fls. 269/275 dos autos, apresentou as seguintes informações:

1. A prestação de contas foi apresentada, ao Tribunal, dentro do prazo regimental;
2. O Orçamento fixou a despesa anual em R\$ 198.564,00 e estimou as transferências em igual valor;
3. Durante o exercício foram abertos créditos suplementares no valor de R\$ 46.180,00, tendo como fonte anulação de dotação. Os decretos de abertura não foram encaminhados;

4. As receitas efetivamente transferidas foram de R\$ 161.000,00, representando 81,08% da previsão original; enquanto que as despesas realizadas foram da ordem de R\$ 162.418,94, ou 81,79% da fixada inicialmente;
5. As disponibilidades financeiras, ao final do exercício, foram de R\$ 28,33, depositadas em banco;
6. As receitas extra-orçamentárias foram de R\$ 9.020,07, sendo: restos a pagar (inscritos) - R\$ 2.585,24, consignações diversas - R\$ 6.217,63 e outras - R\$ 217,20;
7. As despesas extra-orçamentárias compreenderam um total de R\$ 8.867,32, distribuídos em restos a pagar (inscritos) - R\$ 4.590,68, consignações diversas - R\$ 3.840,12 e outras - R\$ 436,52;
8. Normalidade na remuneração percebida pelos vereadores;
9. Atraso na remessa dos balancetes dos meses de maio, agosto e outubro, totalizando 12 dias de atraso, ensejando multa no total de R\$ 1.532,30;
10. Recebimento, pelo Presidente da Casa, de 62 diárias durante o ano, no total de R\$ 7.430,00, representando 88,45% da sua remuneração total, evidenciado, no entender da Auditoria, remuneração paralela;
11. Não foi encaminhado o Relatório de Gestão Fiscal, referente ao período de julho a dezembro; no entanto, a partir de dados colhidos da PCA, a Auditoria constatou:
  - a) compromissos a pagar, em 31.12.00, totalizaram R\$ 18.043,20, para uma disponibilidade financeira de R\$ 28,33;
  - b) excesso de despesa com pessoal no total de R\$ 59.408,89, já que o limite legal era de R\$ 77.310,89 e gastou-se R\$ 136.719,78.

Em vista das constatações do relatório, o ex-presidente da Câmara, Sr. José de Moraes Silvano, foi notificado para apresentar suas justificativas de defesa, no entanto deixou transcorrer o prazo sem qualquer pronunciamento.

O Processo foi encaminhado ao Ministério Público junto ao Tribunal (MPJTCE-PB), que emitiu o Parecer de nº 1414/01, da lavra do douto Procurador Geral, Carlos Martins Leite, entendendo ser falha formal, portanto relevável, a não apresentação dos decretos de abertura, desde que a despesa tenha

sido autorizada por lei, o que não foi contestado pela Auditoria. Merece também relevação o atraso na entrega dos balancetes. São passíveis de recomendação as falhas relativas a compromisso a pagar e excesso de despesa com pessoal. Quanto ao alegado excesso de diárias, entende que não deva haver imputação de débito, tendo em vista que os valores atribuídos se situam dentro dos limites aceitáveis por este Tribunal. Pelo exposto, opina no sentido que o Tribunal decida por emitir julgamento regular da prestação de contas, sem imputação de débito.

## **2.PROPOSTA DE DECISÃO DO RELATOR**

O Relator acompanhou o entendimento do MPJTCE-PB, no entanto, propôs a aprovação da prestação das contas com ressalvas, pelo não encaminhamento do Relatório de Gestão Fiscal; sugeriu recomendação a atual Mesa da Câmara no sentido de evitar repetir as falhas apontadas pela Auditoria, sob pena de desaprovação de futuras contas.

## **3.DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO**

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC nº 02862/01, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, a unanimidade de votos, na sessão plenária realizada nesta data, acolhendo a proposta de decisão do Relator, em APROVAR com RESSALVAS a Prestação de Contas da Mesa da Câmara Municipal de Gurjão, relativa ao exercício financeiro de 2000, recomendando aos integrantes da Mesa que evite repetir as falhas apontadas pela Auditoria, sob pena de desaprovação de futuras contas.

Publique-se, registre-se, intime-se e cumpra-se.  
TC - Plenário Ministro João Agripino.  
João Pessoa, 14 de novembro de 2001.

---

**Luiz Nunes Alves**  
Cons. Presidente em Exercício

---

**Antônio Cláudio Silva Santos**  
Auditor - Relator

---

**Carlos Martins Leite**  
Procurador Geral do  
Ministério Público Junto ao TCE-PB

## **PROCESSO TC N° 03994/01**

Administração Indireta Municipal. Município de Alagoinha. Prestação de contas do IPEMA, relativa a 2000. Julga-se irregular com recomendações.

### **ACORDÃO APL TC 706/2001**

#### **1.RELATÓRIO**

Os autos do Processo em epígrafe tratam da prestação de contas anuais do Instituto de Previdência do Município de Alagoinha - IPEMA, relativa ao exercício financeiro de 2000, de responsabilidade do Sr. Ozório Lima de Araújo Filho.

O orçamento aprovado estimou as receitas e fixou as despesas em R\$160.000,00. Durante a execução orçamentária, a receita efetivamente arrecadada somou R\$ 61.327,71, representando apenas 40,88% da previsão inicial, enquanto que as despesas realizadas foram de R\$61.839,43, havendo um déficit de execução de R\$ 511,57. 100% das receitas tiveram como fonte as contribuições previdenciárias. Quanto às despesas, 65,45% foram referentes a pagamentos a inativos e pensionistas; as demais se referiram a pessoal, material de consumo e outros serviços e encargos, sendo que pessoal representou 30,90%.

Com relação ao aspecto financeiro, a Auditoria informou que o saldo, para o exercício seguinte, foi de R\$ 56,68, não havendo restos a pagar. Quanto à situação patrimonial, 98,01% do ativo estava representado pelo permanente

(veículos). não havendo registro de dívida, que no exercício de 1999 representava R\$159.584,72.

O Instituto possui 17 inativos e 8 pensionistas, além de 5 cargos comissionados.

Como irregularidades apontadas pela Auditoria, em seu relatório, têm-se:

- a) o relatório de atividades desenvolvidas apresentado foi insuficiente para uma análise mais detalhada;
- b) não houve o envio do quadro detalhado da despesa;
- c) ausência de relatório de auditoria externa;
- d) ausência de plano atuarial;
- e) gastos com despesas administrativas além do limite permitido pela legislação;
- f) diferença entre o valor total da contribuição previdenciária informado no Ofício nº 25/2001, encaminhado ao Tribunal, e o apresentado nos demonstrativos financeiros;
- g) concessão de benefícios distintos da Regime Geral da Previdência Social;
- h) despesa líquida com pessoal inativo e pensionista representando 66% da receita corrente líquida; e
- i) dívidas da Prefeitura e da Câmara não contabilizadas no balanço patrimonial.

Diante das conclusões da Auditoria, o interessado foi devidamente notificado para apresentação de justificativas de defesa, tendo deixado transcorrer o prazo sem qualquer pronunciamento.

#### **PROCESSO TC Nº 03994/01**

O Processo foi encaminhado ao Ministério Público, que emitiu o Parecer nº 1456/01, subscrito pela Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz, que, após comentários da legislação no que pertine às irregularidades detectadas, opinou pelo julgamento irregular da prestação de contas, aplicação da multa ao ex-gestor, com base no art. 56, incisos II, III e IV, da LO-

TCE-PB, pelo não encaminhamento de documentos requeridos pelo Tribunal, e recomendação no sentido da observância dos prazos regimentais na entrega de documentos, como também os ofícios exarados por esta Corte de Contas e o atendimento às normas e princípios dispostos na Constituição Federal, nas Leis nº 9717/98 e 4320/64, bem como no Manual de Orientação do MPAS, sob pena de extinção do Instituto Previdenciário, após expirado o prazo sem a devida adequação às normas legais, com responsabilidade solidária do Gestor e do Chefe do Poder Executivo Municipal, e subsequente filiação de todo o universo de contribuintes locais ao RGPS.

## **2. PROPOSTA DE DECISÃO DO RELATOR**

O Relator acompanhou o Parecer do Ministério Público junto ao TCE-PB, e propôs a desaprovação da prestação de contas do Sr. Ozório Lima de Araújo Filho, relativo ao exercício de 2000, inclusive porque parte das irregularidades detectadas já foi observada também na prestação de contas de 1999, apresentadas pelo mesmo gestor, sendo que nenhuma providência fosse tomada. Discordou quanto à multa sugerida pelo Ministério Público, uma vez que o documento não encaminhado, Quadro de detalhamento da despesa, não inviabilizou a análise das contas. Propôs que fosse renovada a recomendação contida no Acórdão APL TC 439/2000, que tratou da prestação de contas de 1999, uma vez que a decisão do Tribunal, que recomendou a extinção do Instituto, foi publicada no final da gestão anterior, ou seja, em 17/12/00, impossibilitando o seu cumprimento. E, finalmente que fosse alertado o atual prefeito que, sua omissão no sentido de tomar providências para extinguir o IPEMA, poderá ser levada em consideração na análise de suas contas do ano de 2002.

## **3. DECISÃO DO TRIBUNAL**

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC nº 03994/01, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, por unanimidade de votos, na sessão plenária realizada nesta data, acolhendo a proposta de decisão do Relator, em (a) JULGAR IRREGULAR a prestação de contas do Instituto de Previdência do Município de Alagoinha, exercício financeiro de 2000, de responsabilidade do Sr. Ozório Lima de Araújo Filho, (b)

renovar a recomendação contida no Acórdão APL TC 439/200, no sentido de que os Poderes Executivo e Legislativo tomem providências para extinguir o Instituto, com o conseqüente retorno ao Regime Geral de Previdência Social, tendo em vista a total inviabilidade de funcionamento do mesmo, e (c) alertar ao prefeito atual que a omissão de providências ao seu cargo, para extinção do Instituto, poderá ser consideradas na análise da prestação de 2002.

Publique-se, registre-se e intime-se.  
TC - Plenário Ministro João Agripino.  
João Pessoa, 19 de dezembro de 2001.

**Cons. Flávio Sátiro Fernandes**  
Presidente

**Cons. Luiz Nunes Alves**

**Cons. Marcos Ubiratan Guedes Pereira**

**Cons. José Marques Mariz**

**Cons. Subst. Nilton Gomes de Souza**

**Auditor Antônio Cláudio Silva Santos**  
Relator

**Carlos Martins Leite**  
Procurador Geral do  
Ministério Público junto ao TCE-PB

# **PARECERES**

## **MINISTÉRIO PÚBLICO**



# EXCLUSÃO DO GASTO COM INATIVOS DA DESPESA COM PESSOAL DE CADA PODER E ÓRGÃO

► André Carlo Torres Pontes  
Procurador do Ministério Público junto  
ao TCE/PB

**PROCESSO N.º 10247/2000**  
**PARECER N.º 1319/2000**

## PARECER

O Exmo. Procurador Geral de Justiça do Estado, Dr. Júlio Paulo Neto, encaminha consulta a esta Corte de Contas, versando sobre a composição da despesa de pessoal para efeito de verificação do cumprimento dos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

O consultante, após discorrer sobre a competência do Poder Executivo para gerenciar a função de governo “previdência e assistência social”; a composição de despesas com folha de pessoal dos legislativos municipais, prevista na emenda constitucional n.º 25/2000, que exclui os gastos com inativos; e a ausência de comando legal que determine expressamente a inclusão da despesa com inativos no somatório dos gastos com pessoal de cada Poder ou órgão; indaga:

Deve o gasto com inativos compor a base de cálculo das despesas de pessoal, que serão confrontadas com os limites por Poder ou órgão, estabelecidos no art. 20, ou apenas com o limite global definido no art. 19, ambos da LRF?

Pronunciando-se sobre a matéria, a Diretoria Executiva Geral desta Casa, através do seu ilustre titular, Dr. Luzemar da Costa Martins, concluiu pela **exclusão** do gasto com inativos do montante da despesa de pessoal de cada Poder ou órgão, para efeito de verificação do cumprimento dos limites específicos previstos no art. 20, sendo **incluído**, apenas, para efeito de confronto com o limite global previsto no art. 19, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

É o relatório.

**Preliminarmente**, saliento a legitimidade da autoridade consulente e a pertinência da matéria, inserida dentre as competências constitucionalmente<sup>1</sup> outorgadas às Cortes de Contas e passível de resposta em termos de tese jurídica.

No mérito.

Em harmonia com os fundamentos técnicos da d. Diretoria Executiva Geral, acrescentando-se as seguintes observações:

### I – Introdução

Com a promulgação e publicação da Lei Complementar n.º 101/2000, comumente conhecida “Lei de Responsabilidade da Gestão Fiscal” ou “LRF”, abstraindo a sua origem alienígena, restou inaugurada uma nova fase no cenário da Administração Pública, acarretando significativas mudanças em procedimentos de execução orçamentária em todos os níveis de governo, envolvendo os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Ministério Público, o Tribunal de Contas, os demais órgãos da administração direta, as autarquias, as fundações, os fundos, os órgãos de regime especial e as empresas estatais dependentes.

Suprindo uma lacuna que há cerca de doze anos perdurava no ordenamento jurídico pátrio, finalmente foram elaboradas as normas complementares prometidas no artigo 163 da Carta constitucional, para regular as finanças públicas da Nação.

---

<sup>1</sup> A Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), inclusive, sublinha a competência constitucional dos Tribunais de Contas de fiscal da gestão pública ao encarregá-los da verificação dos cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário) e órgão (Ministério Público e Tribunal de Contas), o que inclui a composição da base de cálculo.

Não há dúvida de que os gestores receberam uma considerável sobrecarga em suas funções, e, doravante, deverão se manter um pouco mais vigilantes nos assuntos administrativos, especialmente, financeiros e orçamentários; mas a sociedade, é de se festejar, foi agraciada com mais um valioso instrumento de transparência, participação e controle.

A absorção e aplicação plena de seus preceitos vão ensejar uma concentração de esforços de todos os segmentos envolvidos na gestão da coisa pública, particularmente, dos administradores e dos operadores do direito em geral, para a eficiência do novo regime.

Inexoravelmente, incertezas começam a surgir sobre a escorreita aplicação da LRF, notadamente sobre a integração dos gastos com inativos no montante de despesas com pessoal de cada Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário) ou órgão (Ministério Público e Tribunal de Contas), os quais até pouco tempo representavam encargos da administração em geral ou despesas típicas de regimes previdenciários, gerenciados pelo Poder Executivo de forma direta ou indireta.

Tais despesas, passando a compor a despesa com pessoal dos demais Poderes (Legislativo e Judiciário) e órgãos (Ministério Público e Tribunal de Contas), para efeito de verificação de cumprimento de limites neste elemento econômico, poderão lhes acarretar um ônus capaz de inviabilizar o exercício de suas funções constitucionais, o que certamente também colocaria em risco a eficácia e efetividade da novel legislação.

## II – Desenvolvimento

Especialmente, tratando sobre **despesa com pessoal**, a LRF destinou diversos dispositivos para regular sua composição; seus limites; suas formas de apuração, controle e redução; bem como o gerenciamento das despesas de natureza previdenciária.

Sobre a composição, foi estabelecido no art. 18, caput e § 1º, que a **despesa total com pessoal** representaria para o **ENTE DA FEDERAÇÃO** – e não para cada Poder ou órgão isoladamente - o somatório de gastos com os ativos, inativos e pensionistas, em suas variadas manifestações e formas de remuneração, inclusive os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referirem à substituição de servidores e empregados públicos.

O § 2º, do mesmo artigo 18, encarregou-se de definir a forma de apura-

ção – em doze meses - para efeito de comparação com os limites. O art. 19 repetiu os limites para os gastos com pessoal que a Lei Camata, nas suas duas versões, já havia estabelecido, **globalmente**, para os **ENTES DA FEDERAÇÃO**, fixando como parâmetro a Receita Corrente Líquida (RCL): nos Estados e Municípios a despesa com pessoal não poderá ultrapassar a 60% da RCL.

No art. 20, exsurge uma das novidades da Lei de Responsabilidade Fiscal. Os limites a observar não serão apenas **globais** para cada **ENTE DA FEDERAÇÃO**, haverá também limites **específicos** para cada Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário) e órgãos (Ministério Público e Tribunal de Contas). O dispositivo citado assim reza, bastando mencionar aqueles relativos às esferas Estadual e Municipal:

**Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:**

**II - na esfera estadual:**

- a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;
- b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
- c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;
- d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;

**III - na esfera municipal:**

- a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;
- b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

Para a verificação do cumprimento do limites **globais**, não há dúvida acerca da inclusão na despesa total de pessoal dos gastos com inativos, por força do art. 169<sup>2</sup>, da Constituição Federal, ao exprimir que a despesa com pessoal **ativo e inativo** da União, dos Estados e dos Municípios (**ENTES DA FEDERAÇÃO**) não poderá exceder a limites estabelecidos em lei complementar. Mas, os gastos com inativos seriam também incluídos quando da verificação dos **limites específicos**?

**II – a) Interpretação dos §§ 1º e 2º do artigo 19**

O art. 19, ao firmar os limites **globais**, permitidos para gastos com pes-

---

<sup>2</sup> CF/88 Art. 169 A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

soal de cada **ENTE DA FEDERAÇÃO**, consigna, também, em seu § 1º, algumas parcelas a deduzir, tais quais:

- decisões judiciais concessivas de direitos a servidores que não sejam da competência do período de apuração;
- inativos custeados com recursos do sistema previdenciário.

Já o § 2º, do mesmo artigo, prescreve que, se as decisões judiciais reportarem-se ao período de apuração da despesa de pessoal, estas serão incluídas nos limites do respectivo Poder (Legislativo, Executivo e Judiciário) ou órgão (Ministério Público e Tribunal de Contas).

A mesma remissão, todavia, não há para o caso de as despesas com inativos não serem custeadas com recursos exclusivos dos sistemas previdenciários. Ou seja, o legislador não estabeleceu expressamente que as despesas com inativos que não pudessem ser deduzidas seriam incluídas nos limites do respectivo Poder ou órgão.

Daí, a despesa com inativos seria incluída apenas para efeito de verificação do **limite global**, sendo excluída para fins de verificação dos **limites específicos**.

Corroborando, para a elaboração do Relatório de Gestão Fiscal, determina-se que, na verificação dos limites tratados da LRF, a despesa total de pessoal seja distinguida, também, em inativos e pensionistas (art. 55, I, 'a', da LRF). Um dos efeitos práticos para esta distinção seria justamente a sua comparação – da despesa com pessoal - com os limites **específicos e globais**, cujo cumprimento deste último seria verificado após a consolidação dos valores.

## **II – b) A gerência dos sistemas previdenciários**

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em diversos dispositivos, estabelece regras para o gerenciamento de sistemas previdenciários, notadamente para o controle de receitas e despesas de tal natureza.

No art. 53, da LRF, ao regulamentar o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, cuja elaboração é da competência exclusiva do Poder Executivo (art. 165, § 3º, da CF/88<sup>3</sup>), delega-se a este a responsabilidade de demonstrar, financeira e orçamentariamente, as receitas e despesas previdenciárias, bem como promover o controle atuarial dos respectivos sistemas, vejamos:

---

<sup>3</sup> CF/88. Art. 165. § 3º - O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária

Art. 53. Acompanharão o Relatório Resumido demonstrativos relativos a:  
II - receitas e despesas previdenciárias a que se refere o inciso IV do art. 50<sup>4</sup>;

§ 1<sup>a</sup> O relatório referente ao último bimestre do exercício será acompanhado também de demonstrativos:

II - das projeções atuariais dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos;

O dispositivo está em plena consonância com as competências constitucionalmente outorgadas aos Poderes, em face da organização fundamental do Estado (*lato senso*). Pois, ao Poder Executivo, além das funções políticas de governo, cabe-lhe a função de administrar o respectivo Ente Federado, gerenciando a atividade financeira local de modo a perseguir, através do implemento dos serviços públicos, o atendimento das necessidades coletivas correspondentes, perfilhando, por óbvio, as normas e regulamentos expedidos pelo Poder Legislativo. Daí, originar-se a sua atribuição de gerenciar o orçamento e demonstrar sua respectiva execução, em especial, das receitas e despesas de natureza previdenciária. Sobre as distinções das atribuições de cada Poder, com ênfase ao Poder Executivo, discorre José Afonso da Silva, em sua clássica obra, *Curso de Direito Constitucional Positivo*<sup>5</sup>:

A função legislativa consiste na edição de regras gerais, abstratas, impessoais e inovadoras da ordem jurídica, denominadas leis. A função executiva resolve os problemas concretos e individualizados, de acordo com as leis; não se limita à simples execução das leis, como às vezes se diz; comporta prerrogativas, e nela entram todos os atos e fatos jurídicos que não tenham caráter geral e impessoal; por isso, é cabível dizer que a função executiva se distingue em função de governo, com atribuições políticas, co-legislativas e de decisão, e função administrativa, com suas três missões básicas: intervenção, fomento e **serviço público**. A função jurisdicional tem por objeto aplicar o direito aos casos concretos a fim de dirimir conflitos de interesse.

Com efeito, caberá também ao Poder Executivo:

A verificação do limite legal de comprometimento das despesas com ina-

---

<sup>4</sup> Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes: IV - as receitas e despesas previdenciárias serão apresentadas em demonstrativos financeiros e orçamentários específicos.

<sup>5</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. Malheiros, São Paulo, 1993. p. 99

tivos, para fins de aumento e adequação da despesa com pessoal, tratados no art. 21, caput e inciso II, e art. 59, § 1º, inciso IV, da LRF:

Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

Art. 59. (...) § 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

IV - que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;

A submissão aos requisitos descritos no art. 24, da LRF, quando da criação, majoração ou extensão de benefícios ou serviços relativos à seguridade social ou à previdência própria de servidores públicos:

Art. 24. Nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total, nos termos do § 5º do art. 195 da Constituição, atendidas ainda as exigências do art. 17.

§ 1º É dispensada da compensação referida no art. 17 o aumento de despesa decorrente de:

I - concessão de benefício a quem satisfaça as condições de habilitação prevista na legislação pertinente;

II - expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados;

III - reajustamento de valor do benefício ou serviço, a fim de preservar o seu valor real.

§ 2º *O disposto neste artigo aplica-se a benefício ou serviço de saúde, previdência e assistência social, inclusive os destinados aos servidores públicos e militares, ativos e inativos, e aos pensionistas.*

Direta ou indiretamente, a guarda adequada das disponibilidades de caixa dos sistemas previdenciários, nos termos do art. 43, § 1º, da LRF:

Art. 43. As disponibilidades de caixa dos entes da Federação serão depositadas conforme estabelece o § 3º do art. 164 da Constituição.

§ 1º As disponibilidades de caixa dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos, ainda que vinculadas a fundos específicos a que se referem os arts. 249 e 250 da Constituição, ficarão depositadas em conta separada das demais disponibilidades de cada ente e aplicadas nas condi-

ções de mercado, com observância dos limites e condições de proteção e prudência financeira.

A proposta de destinação de receitas de capital aos regimes de previdência social, nos moldes do art. 44, da LRF:

Art. 44. É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

Outrossim, o Ministério da Previdência e Assistência Social, no uso de suas atribuições conferidas pela Lei n.º 9.717/98 – as de supervisionar, acompanhar e orientar os sistemas próprios de previdência pública – estabeleceu através da Portaria n.º 4.992/99, alterada pela Portaria n.º 7.796/00 (art. 10), que: (1) fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social dos servidores públicos, **e de mais de uma unidade gestora** do respectivo regime próprio de previdência social em cada ente estatal, salvo disposição em contrário da Constituição Federal; (2) entende-se como unidade gestora de regime próprio de previdência social, aquela com a finalidade de gerenciamento e operacionalização do respectivo regime.

Dessume-se, então, que as despesas com inativos não podem ser consignadas a Poderes ou órgãos, especificamente, posto que, afora o Poder Executivo, os demais Poderes e órgãos não teriam como gerenciar receitas e despesas previdenciárias, e seriam, conseqüentemente, gravados com o ônus de não poderem remediar eventuais excessos, comprometendo até mesmo as suas funções institucionais, o que constitucionalmente seria inconcebível.

Num primeiro momento, tal assertiva, aparentaria redundar numa compressão do **limite específico** de gastos com pessoal do Poder Executivo, no entanto, a sua competência **privativa** para impulsionar o processo legislativo de normas que disponham sobre a organização administrativa e matéria orçamentária, lhe permite a criação, no respectivo **ENTE DA FEDERAÇÃO**, de **FUNDO**<sup>6</sup> com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões concedidas aos servidores

---

<sup>6</sup> CF Art. 249. Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões concedidas aos respectivos servidores e seus dependentes, em adição aos recursos dos respectivos tesouros, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão constituir fundos integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desses fundos.

públicos em geral e seus dependentes, em adição aos recursos do respectivo 'tesouro'.

Este **FUNDO**, se gerenciado com eficiência de modo a preservar o equilíbrio financeiro e atuarial, à medida em que for desonerando o respectivo 'tesouro', concorrerá para facilitar o cumprimento dos limites de gastos com pessoal, em face da dedução prevista no inciso VI, do § 1º, do art. 19, da LRF, que assim reza:

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:

a) da arrecadação de contribuições dos segurados;

b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;

a) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

## **II – c) Efeitos da Emenda Constitucional n.º 25/2000**

A EC n.º 25/2000, de 14 de fevereiro de 2000, promulgada e publicada no DOU dos mesmos mês e ano, ao entrar em vigor em 1º de janeiro de 2001, modificará e acrescentará dispositivos no Capítulo da Constituição Federal que trata dos Municípios, estabelecendo limites de despesas com o Poder Legislativo Municipal em três grupos bem definidos, a saber, em ordem decrescente de abrangência:

Limites de gastos do Poder Legislativo Municipal (inclusive despesas com 'Folha de Pagamento' e com subsídios de Vereadores) – art. 29-A.

<b>CRITÉRIO</b>	<b>Limite de gastos com o Poder Legislativo Municipal CF/88</b>
<b>População do Município/ Receita Tributária</b>	
Até 100.000 hab.	8% da receita tributária <sup>7</sup>
De 100.001 a 300.000 hab.	7% da receita tributária
De 300.001 a 500.000 hab.	6% da receita tributária
Acima de 500.000 hab.	5% da receita tributária

Limite de gastos com 'Folha de Pagamento' da Câmara Municipal (despesa com pessoal, incluindo subsídio de Vereadores) - art. 29-A, § 1º.

<b>CRITÉRIO</b>	<b>Limite de gastos com 'Folha de Pagamento' da Câmara</b>
Receita da Câmara	70%

Limites para despesas com subsídios de Vereadores, art. 29.

<b>CRITÉRIO</b>	<b>Limite do subsídio do Vereador</b>
<b>Geral</b>	100% do subsídio do Ministro do STF
<b>Receita do Município</b>	5%
<b>População do Município/ Subsídio de Deputado Estadual</b>	
Até 10.000 hab.	20% do subsídio do Deputado Estadual
De 10.001 a 50.000 hab.	30% do subsídio do Deputado Estadual
De 50.001 a 100.000 hab.	40% do subsídio do Deputado Estadual
De 100.001 a 300.000 hab.	50% do subsídio do Deputado Estadual
De 300.001 a 500.000 hab.	60% do subsídio do Deputado Estadual
Acima de 500.000 hab.	75% do subsídio do Deputado Estadual

<sup>7</sup> A base de cálculo (Receita Tributária) é composta pelos tributos próprios e transferidos efetivamente realizada no exercício anterior: IPTU + ISS + ITBI + Contribuição de Melhoria + Taxas + cota IOF/ouro + IRRF salário/remuneração/proventos + cota ITR + cota IPVA + cota ICMS + cota IPI/exp + FPM.

Anote-se bem, que a EC n.º 25/2000 também estabelece limite para a despesa com 'Folha de Pagamento' nas Câmaras Municipais, ou seja, **limite específico de gastos com pessoal**.

Não se pode olvidar que a LRF – Lei Complementar n.º 101/2000 – também regulamenta o art. 169, da Constituição Federal, que delega a esta espécie normativa a competência para estabelecer limites de despesa de pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Logo, os dispositivos desta não conflitantes com aquela (EC n.º 25/2000) serão plenamente aplicáveis, especialmente, os que disciplinam os chamados **limites globais** e a **composição da despesa com pessoal**.

Logo, o outro limite de despesa com pessoal, o **específico**, no caso das Câmaras Municipais, será aquele consignado na EC n.º 25/2000, posto que, o legislador, no exercício do Poder Constituinte derivado, optou por estabelecer tal regra em nível constitucional, a qual prevalecerá quando confrontada com normas de hierarquia inferior.

Ocorre que, o art. 29-A, da EC n.º 25/2000, **exclui**, expressamente, o gasto com inativos do limite de despesa total do Município com o Poder Legislativo, vejamos:

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e **excluídos os gastos com inativos**, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

O § 1º, deste mesmo artigo, se encarregou de estabelecer o **limite específico** de despesa de pessoal ('Folha de Pagamento') do Poder Legislativo, *in verbis*:

§ 1º A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores.

É basilar na aplicação das normas jurídicas, segundo as regras de interpretação, a subordinação dos parágrafos, incisos e alíneas às regras veiculadas no caput do artigo respectivo. Pois bem, se o caput do artigo estabeleceu a regra de não composição na despesa total da Câmara do gasto com inativos, o montante da despesa com 'Folha de Pagamento', previsto no § 1º, do mesmo artigo, também seguirá a mesma regra. Logicamente, se uma parcela (gasto com inativos) não faz parte do todo (despesa total da Câmara), esta mesma parcela

não pode compor uma parte do todo (folha de pagamento, que esta incluída na despesa total da Câmara).

Com efeito, nos Municípios, está explícito que para fins de verificação do **limite específico** da despesa de pessoal do Poder Legislativo, a composição dos valores não será integrada pelos gastos com inativos provenientes daquele Poder. Estes gastos – com inativos provenientes do Poder Legislativo – serão considerados, apenas, para fins de verificação do cumprimento do **limite global** de despesa com pessoal - o mesmo tratamento também deverá ser dado ao Poder Executivo Municipal.

Se para os Municípios está explícito e para o Estado – caso se argumente que a matéria não está devidamente esclarecida na Lei de Responsabilidade Fiscal -, segundo as regras de hermenêutica, a lacuna poderá ser suprida pela aplicação do método analógico de integração das normas jurídicas, o qual consiste na aplicação da mesma regra constante em outras normas para regular fatos juridicamente semelhantes, como bem realça Hermes Lima<sup>6</sup>:

Na afinidade de fato e na identidade de razão vai buscar a analogia seus fundamentos como processo revelador do direito.

Esta afinidade permite que o fato não previsto possa ser regulado sem recurso ao legislador. Embora materialmente diferentes, são juridicamente semelhantes.

Ou seja, as despesas com inativos não seriam integradas, em nível estadual – tal qual ocorrerá em nível municipal -, às despesas de pessoal dos Poderes, do Ministério Público e do Tribunal de Contas, para efeito de verificação do cumprimento dos respectivos **limites específicos** de gastos neste elemento econômico.

### III – Conclusão

À guisa da possibilidade da exclusão dos gastos com inativos do montante das despesas de pessoal dos Poderes e órgãos, para fins de cumprimento dos limites legais, as vias da integração e da interpretação das normas jurídicas, bem como a análise da competência para criar e administrar regimes previdenciários, oferecem alternativas aos operadores do Direito.

---

<sup>6</sup> *Introdução à Ciência do Direito*. Rio de Janeiro, 1976, apud SECCO, Orlando de Almeida. *Introdução ao Estudo do Direito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998.

Diante das disposições da Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente da competência dos Tribunais de Contas para dispor sobre os cálculos da despesa com pessoal dos Poderes e órgãos (LRF, art. 59, § 2º), os gastos com inativos não devem integrar a despesa total de pessoal para fins de verificação do cumprimento dos **limites específicos** de cada **Poder e órgão**, previstos no art. 20, da LRF, compondo-lhe apenas para efeito de confrontação com o **limite global** de cada **Ente da Federação**.

Ante o exposto, opino, preliminarmente, pelo conhecimento da consulta e, no mérito, pela resposta ao consulente nos termos deste parecer e do pronunciamento da Diretoria Executiva Geral.



# QUORUM PARA DELIBERAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL ACERCA DO PARECER PRÉVIO DO TRIBUNAL DE CONTAS

► Elvira Samara Pereira de Oliveira  
Procuradora do Ministério Público junto ao  
TCE/PB

**Parecer N° 815/98**  
**Processo TC N° 6029/98**

## PARECER

Cuida-se de Consulta formulada pelo Exmo. Presidente da Câmara Municipal de Puxinanã, Sr. Carlos Alberto de Souza, consubstanciada nos seguintes termos:

- a) Se o Presidente da Câmara Municipal vota por ocasião da deliberação acerca da rejeição ou não do parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas, relativamente às contas do Prefeito, independente de empate;
- b) Quanto ao *quorum*, para efeito de dois terços, se é necessária a presença dos 13 (treze) Vereadores ;

- c) Se da ausência de um ou mais Vereadores decorre prejuízo ao *quorum* de dois terços, para fins de rejeição do parecer emitido pela Corte de Contas.

Em seu pronunciamento às fls. 09/11, a d. Auditoria concluiu no sentido de que o Presidente da Câmara não tem direito a voto na apreciação do Parecer emitido pelo Tribunal de Contas, em face do que dispõe o seu Regimento Interno, bem como pela inexistência de obrigatoriedade da presença de todos os membros da Câmara, salientando que o *quorum* mínimo para votação do Parecer emitido por aquele Tribunal é de nove Vereadores.

A seguir, os autos vieram ao Ministério Público para exame e emissão de parecer.

É o relatório. Passo a opinar.

Legitimada a autoridade consulente e pertinente a questão, opina o *Parquet*, **em preliminar**, pelo conhecimento da consulta.

### **Do Mérito**

Para melhor deslinde das questões ventiladas na presente consulta, o Órgão Ministerial reportar-se-á a primeira indagação, ao depois de analisar a matéria constante das alíneas **b** e **c**.

Quanto a essas, intimamente ligadas entre si, é de bom alvitre salientar, *ab initio*, o conceito de “quorum”.

Colhe-se do ilustre Iédo Batista Neves, *in* Vocabulário Enciclopédico de Tecnologia Jurídica e de Brocardos Latinos, vol. II, Forense, 1997, p. 1634, que “*quorum*” diz do número mínimo de membros presentes, necessários para que uma assembléia ou um Tribunal possa funcionar ou deliberar regularmente. Diz-se, por extensão, do número legal necessário para uma deliberação.

No que toca ao *quorum* para deliberação, a Constituição

Federal trouxe, em seu art. 47 (secundado pela Lei Orgânica do Município de Puxinanã, em seu art. 42, especificamente, em relação a sua Casa Legislativa), regra rígida, cuja observância se impõe:

*"Art. 47. Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros."*

Tem-se, portanto, como regra geral para as sessões com poder deliberativo das Casas Legislativas, a imperiosidade da presença de, no mínimo, a maioria absoluta dos membros da respectiva corporação, e, para que se decida sobre determinada matéria, a maioria dos votos, também conhecida como maioria simples.

Entretanto, deduz-se do dispositivo constitucional transcrito supra, que tal regra comporta exceções, sendo quebrada, algumas vezes, pela própria Carta Magna.

Uma das exceções a essa regra geral é justamente a que trata do "quorum" exigido **para rejeição** do parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas, relativamente as contas prestadas pelos Prefeitos. Senão vejamos:

*"Art 31. (omissis)*

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente, sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal."

Da leitura do referido preceito, depreende-se que, no que toca especificamente à decisão pela rejeição do parecer prévio do Tribunal de Contas, o mesmo vai além da regra geral estabelecida no art. 47 da Lei Maior, que exige decisão por maioria de votos, conquanto ordena que, pelo menos, dois terços dos membros da Câmara (maioria qualificada) votem no sentido de não prevalecer aquele parecer.

Segundo a melhor doutrina<sup>1</sup>, para fins de eleição e deliberação, classifica-se "a maioria" em absoluta, relativa ou simples e qualificada: **a)** maioria absoluta é a que compreende mais da metade do número total de membros da Câmara, computando-se os presentes e ausentes à sessão; **b)** maioria

<sup>1</sup> In: Castro, José Nilo de; *Direito Municipal Positivo*, 3ª ed., Del Rey, 1996, p. 130 e Meirelles, Hely Lopes, *Direito Municipal Brasileiro*, 8ª ed., 1996, págs. 459, 460.

*simplex* é a que compreende *mais da metade dos votantes, presentes à sessão*, ou a que *representa o maior resultado da votação, dentre os que participam dos sufrágios*, quando haja dispersão de votos, por vários candidatos; c) **maioria qualificada** é aquela que atinge ou ultrapassa o limite aritmético ou a proporção (**sempre superior à maioria absoluta**) estabelecida em relação ao total de membros de uma corporação ou colégio eleitoral.

Registre-se que o Supremo Tribunal Federal já apreciou o que seja maioria absoluta. Está na ementa do acórdão: 'Maioria Absoluta. Sua definição, como significando metade mais um, serve perfeitamente quando o total é número par. Fora daí temos que recorrer à verdadeira definição, a qual, como advertem Scialoja e outros, deve ser esta, que seja par ou ímpar o total: *maioria absoluta é o número inteiro imediatamente superior à metade*' (RE 68419, Rel. : Min. Luiz Gallotti, RF, 235:72)<sup>2</sup>

Tal entendimento serve, *mutatis mutandis*, para os casos de maioria qualificada, conforme aduz o saudoso Hely Lopes Meirelles, referendado pelo renomado José Nilo de Castro:

*"A maioria qualificada mais comum é a de dois terços. Neste caso, se o número total de votantes (membros da Câmara) for divisível por três, a maioria de dois terços será sempre o resultado aritmético dessa divisão; se, porém, o total não for divisível por três, o "quorum" de dois terços será obtido pelo resultado aritmético da operação, acrescido da fração necessária à formação do número inteiro imediatamente superior aos dois terços aritméticos."*

Assim, para obtenção do "quorum" especial de dois terços, leva-se em consideração a totalidade dos membros da Casa Legislativa, computando-se, por conseguinte, os presentes e ausentes à sessão.

No entanto, importa ressaltar que a integralidade dos membros da Câmara faz-se mister para o cálculo do *quorum* de dois terços, não sendo necessária a presença de todos os Edis para rejeição do parecer emitido

---

<sup>2</sup> *Apud A Constituição na Visão dos Tribunais, Vol. II, Saraiva, 1997, p. 527*

pela Corte de Contas.

Nesse diapasão, sendo a Câmara Municipal de Puxinanã composta de 13 (treze) Vereadores, o *quorum* especial de dois terços corresponde a 09 (nove) Vereadores ( $13 \times 2/3 = 8,6$   $\rightarrow$  número inteiro imediatamente superior = 09).

Logo, para que o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas não prevaleça, é imperioso que, no mínimo, 09 (nove) Edis votem nesse sentido.

Feitas essas considerações, pode-se dizer que, no que tange a primeira indagação do consulente, o Presidente da Câmara Municipal terá direito a voto por ocasião da deliberação acerca do parecer prévio emitido pela Corte de Contas. Senão vejamos:

A matéria está atrelada tanto às funções do Presidente da Casa Legislativa, quanto ao "quorum" para deliberação.

Referidas funções, por se tratarem de questão *interna corporis*, são estabelecidas no Regimento Interno da Casa Legislativa, podendo algumas virem estipuladas, ainda que em linhas gerais, na Lei Orgânica do Município.

1 *In*: Castro, José Nilo de; Direito Municipal Positivo, 3ª ed., Del Rey, 1996, p. 130 e Meirelles, Hely Lopes; Direito Municipal Brasileiro, 8ª ed., 1996, págs. 459, 460.

2 *Apud* A Constituição na Visão dos Tribunais, Vol. II, Saraiva, 1997, p. 527.

Destarte, quanto às ocasiões em que o Presidente da Câmara terá voto, o Regimento Interno da Casa Legislativa de Puxinanã assim dispõe, em seu art. 25:

*Art. 25 - O Presidente da Câmara ou seu substituto legal, só terá voto:*

- I - Na eleição da Mesa;
- II - Quando houver empate em qualquer votação do Plenário.

Observa-se, pois, que o direito a voto de supracitada autoridade é bastante limitado.

De fato, conforme entendimento já esposado, em outra oportunidade, pela eminente Procuradora do Ministério Público junto a esta Corte, DRA. ISABELLA BARBOSA MARINHO FALCÃO, (Parecer nº 1994/97), as peculiaridades das atribuições inerentes à Presidência da Câmara exige de seu titular irrestrita imparcialidade e inexpugnável retidão de conduta de seu titular, de forma que o mesmo possa se impor perante seus pares, emanando, pois, dessa necessária imparcialidade a regra da abstenção de voto nas deliberações do plenário.

Com efeito, em regra, os Presidentes das corporações legislativas não têm direito a voto, à exceção dos casos previstos nos respectivos Regimentos Internos.

Da mesma forma, ordinariamente, as deliberações das Casas Legislativas são tomadas por maioria simples, ou seja, mais da metade dos votantes, ou através do maior resultado da votação, dentre os que participam dos sufrágios, consoante dispõe o art. 47 da Carta Magna e ressaltado acima.

Dessa maneira, em se tratando de regra, o Presidente não tem direito a voto e as deliberações são tomadas por maioria dos parlamentares presentes e votantes, de modo que a ausência de direito a voto do Presidente não interfere na deliberação.

Todavia, em face da alta relevância conferida a determinadas matérias pela Carta Magna, excepcionalmente, decorre dela própria a exigência de “quorum” especial para deliberações, v.g. aquele exigido para rejeição do parecer do Tribunal de Contas, que, por expressa disposição constitucional (art. 31, § 2º), só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal, sobressaindo, por conseguinte, que mencionado *quorum* **refoge à regra geral.**

Ademais, como já explicitado no bojo do presente parecer, para efeito de cálculo de *quorum* especial, considera-se a totalidade dos membros da Casa Legislativa, entre os quais, por óbvio, o Vereador-Presidente.

Assim, levando-se em consideração o caráter excepcional do “quorum” necessário para rejeição do parecer emitido pela Corte de Contas, bem como o fato de o Presidente, enquanto Vereador, logo, membro da Câmara, compor o cálculo para efeito deste “quorum” especial, não há como se lhe tirar o direito de voto.

A propósito, colhe-se recente decisão advinda da Primeira Câmara Cível do Eg. Tribunal de Justiça da Paraíba, cuja ementa é a seguinte:

*“Tem direito a voto o Presidente de Câmara Municipal, ou seu substituto, quando a matéria em votação exigir, para sua aprovação o voto favorável da maioria absoluta ou de dois terços dos membros da Casa Legislativa. Todavia, não está ele obrigado ao exercício de tal direito, de modo que, não lhe convindo votar a matéria, esta resultará rejeitada se não alcançou o necessário “quorum”. Inocorrente, em tal caso, direito líquido e certo do impetrante, é de conhecer a remessa oficial para negar-lhe provimento.”* (MS. Proc. n. 97.3916-1; Rel. Des. Antônio de Pádua Lima Montenegro; pub. DJ de 28.07.98)

Diante das razões supra esposadas, pode-se chegar as seguintes conclusões:

- a) o Presidente da Câmara Municipal de Puxinanã **tem direito a voto** na oportunidade em que se deliberar acerca do parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas sobre as contas prestadas pelo Prefeito;
- b) **para rejeição** do parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas sobre as contas do Prefeito, não é necessária a presença de todos os membros da Câmara Municipal, entretanto **é imprescindível** que, no mínimo, dois terços da totalidade dos componentes da Casa Legislativa Mirim, computando-se os presentes e ausentes à sessão, o

qual, no caso do Município de Puxinanã, corresponde a 09 (nove) Vereadores, votem nesse sentido.

# **CÁLCULO DO ORÇAMENTO E DE REPASSE DUODECIMAL AO PODER LEGISLATIVO EM FACE DO REDUTOR IMPOSTO PELA LC N.º 91/97**

► Isabella Barbosa Marinho Falcão  
Procuradora do Ministério Público junto ao  
TCE/PB

**PROCESSO TC N.º: 4068/01**  
**PARECER N.º: 690/01**

## **PARECER**

**ARRECAÇÃO TRIBUTÁRIA MAIS TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS EFETIVAMENTE REALIZADAS NO EXERCÍCIO ANTERIOR. FPM. VALOR RELATIVO AO "REDUTOR". LC N.º 91/97. NÃO É CONSIDERADO RECEITA DO MUNICÍPIO.**

Este redutor, aplicado sobre o excedente da quota de participação no FPM, não é transferido ao Município que se enquadra à hipótese de redução populacional e, portanto, não é considerado receita pois não se integra ao seu patrimônio, nem tem disponibilidade de utilização, antes, retorna ao bolo do FPM para redistribuição automática aos demais participantes.

Dito isto, é de se concluir que o valor desta dedução não inte-

gra o montante mencionado pelo art. 29-A, *caput*, da CF, formado pelo somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º, do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior, para fins de se calcular o limite máximo, frise-se bem, da despesa do Poder Legislativo Municipal.

Cuida-se de processo de consulta aviada a esta Corte pela autoridade **Sr. Edvaldo Leite de Caldas** na qual questiona, em suma, o seguinte:

Para efeito de cálculo do orçamento e do repasse da parcela duodecimal a que faz jus o Poder Legislativo, há que se considerar o valor da arrecadação total sem qualquer desconto ou sobre o respectivo valor deve-se proceder o desconto referente ao redutor imposto pela Lei Complementar Federal n.º 91/97?

Junta documentos que visam a instrução e melhor compreensão da questão (fls. 04/43).

Pronunciamento do ilustre Assistente Especial, José Lusmá Felipe dos Santos (fls. 44/47).

A seguir, vieram os autos ao Ministério Público para exame e parecer.

É o relatório. Passo a opinar.

#### **EM PRELIMINAR**

Legitimada a autoridade e pertinente a questão, opino pelo conhecimento da presente.

#### **NO MÉRITO**

Da inclusão ou não, do valor correspondente à redução determinada pela LC 91/97, no montante da receita municipal mencionada no *caput* do art. 29-A da CF

Inicialmente, há que se evidenciar o que seja o somatório da receita tributária mais as transferências constitucionais efetivamente realizadas pelo município no exercício anterior, de que trata o *caput* do art. 29-A, CF.

Temos por **Receita** todo ingresso de dinheiro nos cofres públicos que se integra ao patrimônio definitivamente seja por meio da cobrança de tributos (Receita Tributária) seja pela cobrança de preços públicos (tarifas).

Interessa-nos, no momento, apenas a primeira, uma vez que a própria Lei (*caput* do artigo 29-A, da CF) limita a matéria ao referir-se expressamente a “**receita tributária**”.

Ora, é de se inferir que a receita tributária seja composta pelo ingresso definitivo de dinheiro nos cofres públicos através da cobrança de tributos, que são os classicamente considerados, impostos, taxas e contribuições de melhoria. De tal forma que a composição da receita tributária dos municípios será feita pela cobrança dos impostos cuja instituição é de sua competência, ou seja, aqueles estabelecidos no art. 156, CF – IPTU (Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana), ITBI (Imposto sobre a transmissão “*inter vivos*” de bens imóveis, por ato oneroso) e ISS (Imposto sobre serviços de qualquer natureza).

Além destes impostos de competência própria dos municípios, os mesmos ainda poderão arrecadar receita tributária de outras formas (taxas e contribuições de melhoria).

Integra, ainda, o montante para fins de se calcular o limite de gasto do Poder Legislativo Municipal, além da receita tributária, as transferências indicadas no § 5º do art. 153, 158 e 159.

Estas transferências são receitas repassadas por outro ente que as arrecadou pelo sistema de cobrança de tributos mas, por determinação legal, deve transferi-las, no todo ou em parte, para outro ente beneficiário.

As transferências de receitas tributárias encontram-se determinadas na Constituição (art. 157 e segs.), no capítulo referente à repartição das receitas tributárias.

O art. 153, em seu § 5º, dispõe acerca da transferência de IOF (Imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários, também chamado Imposto sobre Operações Financeiras) incidente sobre o ouro como ativo financeiro, assegurando a transferência do montante da arrecadação nos termos dos incisos I e II.

O art. 158 enumera em seus incisos as parcelas relativas à arrecadação tributária de competência da União e dos Estados mas que pertencem aos municípios e a eles devem ser repassadas, quais sejam:

I – o produto da arrecadação do IRRF (Imposto de Renda Retido na Fonte) incidente sobre os rendimentos pagos pelos municípios ou por suas entidades;

II – 50% do produto da arrecadação do ITR (Imposto Territorial Rural) relativo aos imóveis situados no município;

III – 50% do produto da arrecadação do IPVA (Imposto sobre a propriedade de veículos automotores) sobre os veículos licenciados em seus territórios;

IV – 25% do produto da arrecadação do ICMS.

O art. 159 e seus incisos, trata da transferência de receita pela participação em Fundos (Fundo de Participação dos Estados e DF e Fundo de Participação dos Municípios). Esta transferência é feita pela União, que repassa, ao FPM, 22,5% da parcela de 47% do IR (Imposto de Renda) e IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) por ela arrecadados.

Este montante (22,5%) será repartido entre os municípios da Federação de maneira proporcional ao seu contingente populacional. Assim, quanto mais populoso o município, maior o seu coeficiente individual de participação no FPM.

A Lei Complementar Federal n.º 91/97, que dispõe sobre a fixação dos coeficientes do FPM, procurou adequar a participação dos municípios de acordo com a oscilação populacional dos mesmos após 1997.

Assim, estabeleceu que os coeficientes fixados de acordo com os índices populacionais informados em 1997 seriam mantidos em 1998 mas, a partir de 1999, os coeficientes dos municípios que sofreram baixa populacional deveriam ser ajustados.

Nestes municípios que sofreram redução do contingente populacional mas que, por força do § 2º, do art. 1º, da LC n.º 91/97, mantiveram os coeficientes de participação originalmente fixados, foi utilizado um processo de redução gradativa sobre o excesso que aquele município estava recebendo na forma de:

- 20% no exercício de 1999;
- 40% no exercício de 2000;
- 60% no exercício de 2001;
- 80% no exercício de 2002.

Até que, no exercício de 2003, os coeficientes individuais sejam fixados de acordo com o número real de habitantes do município.

Este redutor, aplicado sobre o excedente da quota de participação no FPM não é transferido ao Município que se enquadra à hipótese de redução populacional e, portanto, não é considerado receita pois não se integra ao seu patrimônio, nem tem disponibilidade de utilização, antes, retorna ao bolo do FPM para redistribuição automática aos demais participantes.

Dito isto, é de se concluir, em resposta à questão formulada, que o valor desta dedução não integra o montante mencionado pelo art. 29-A, *caput*, da CF, formado pelo somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º, do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior, para fins de se calcular o limite máximo, frise-se bem, da despesa do Poder Legislativo Municipal.

Ante o exposto, opino, em preliminar, pelo conhecimento da consulta e, no mérito, pela resposta nos termos conclusivos do presente parecer.

João Pessoa, 16 de Maio de 2001.



# O MUNICÍPIO E O CUSTEIO DAS DESPESAS COM TRANSPORTE ESCOLAR

►Sheyla Barreto Braga de Queiroz  
Procuradora do Ministério Público junto ao  
TCE/PB

Parecer n° 0698/00  
Processo TC n° 08049/00

## P A R E C E R

MUNICÍPIO. OBRIGATORIEDADE DE CUSTEIO DE DESPESA COM TRANSPORTE DE ESTUDANTES DO ENSINO SUPERIOR. INEXISTÊNCIA. ATUAÇÃO PRIORITÁRIA DO ENTE FEDERADO NO ENSINO FUNDAMENTAL E NA EDUCAÇÃO INFANTIL. ARTIGO 211, PARÁGRAFOS 1.º E 2.º E 212 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988. DISCRICIONARIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL VINCULADA AO ATENDIMENTO A PRESSUPOSTOS LEGAIS.

Não constitui obrigatoriedade, mas mera faculdade, o custeio de gastos com transporte de estudantes universitários pelo Município, por força da regra contida no artigo 211, parágrafos 1.º e 2.º da Constituição Federal de 1988.

Por outro lado, caso opte por fazê-lo, deve o Município atender as regras

contidas no artigo 212 da CR/88, bem assim aos princípios da legalidade, economicidade, razoabilidade e obrigatoriedade de licitação.

### I - PRELIMINARMENTE - DO CONHECIMENTO

A autoridade em epígrafe goza de legitimidade e competência, *ex vi* do art. 5º, XXXVI, do Regimento Interno, para aviar consulta.

Somos pelo conhecimento.

### II - DO RELATÓRIO

Cuida-se de processo de consulta, em que se perquire acerca da obrigatoriedade de o Município arcar com despesas de transporte de estudantes do ensino superior até a respectiva universidade.

Encarte da manifestação do ilustrado ACP José Lusmá Felipe dos Santos, às fls. 03, dando pela possibilidade de a Administração arcar com referidos gastos, atendidos os princípios constitucionais ali mencionados.

### III - DO MÉRITO

É de se estender guarida parcial à opinião técnica retroaludida.

Este Tribunal já teve oportunidade de pronunciar-se, em tema de julgamento de prestação de contas municipais, no sentido de que ao Município, na esteira do disposto na Carta Federal<sup>1</sup>, incumbe a atuação **prioritária** no ensino fundamental e na educação infantil.

Interprete-se como fim precípua da atuação prioritária de cada pessoa de direito público interno um verdadeiro recorte de competência, inequívoca descentralização de atividades e desejável hierarquização de estruturas, porquanto se assim não o fosse, revelar-se-ia caótico o sistema de ensino nacional, com a possibilidade de a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios agirem todos ao mesmo ou a todo tempo em todas as áreas de ensino.

Destarte, quer parecer estar o Município **obrigatoriamente** vinculado, quanto aos 25% constitucionalmente devotados à manutenção e desenvolvimento do ensino (considerada a receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências) **tão-somente à educação infantil e ao ensino fundamental**.

Todo e qualquer outro gasto com o ensino médio, técnico ou mesmo superior, representaria **faculdades** de atuação, nunca imposição inaderrável do legislador. (A Administração, pelo princípio da legalidade, só pode agir mediante expressa dicção DA lei *lato sensu*, diferentemente do particular).

Some-se à obrigatoriedade de gastar 25%, no mínimo, de sua receita com a manutenção e desenvolvimento do ensino, outra vinculação indeclinável: as verbas do FUNDEF são carreadas única e exclusivamente para o ensino fundamental (EC n.º 14/96, Lei 9.424/96 e Decreto Federal n.º 2.264/97).

Na prática, isso implica dizer que o Chefe do Executivo tem de velar pelo estrito cumprimento das aplicações constitucionais dos 25% da receita e do Fundef, **cuidando para não** sobrepor ações ou **computar despesas indevidas**.

Assim, também, o Colendo Tribunal de Contas da União, no julgamento das contas do Governo do exercício de 1996, apreciando matéria similar, deixou entrever, por analogia, cf. parte da decisão encartada a título de ilustração.

Por outro lado, saindo um pouco do campo da vinculação dos atos administrativos (conduta maciça) e adentrando o da discricionariedade (conduta restrita), **poder-se-ia admitir, uma vez atendidos os pressupostos constitucionais e infraconstitucionais pertinentes à educação (i.e., o Município encontra-se rigorosamente dentro dos limites mínimos estabelecidos e em dia quanto à aplicação das verbas transferidas pelo Fundef)**, nada obsta a que o ente municipal venha a custear o transporte de seus estudantes universitários para o respectivo centro acadêmico, sopesando-se, primeiramente:

A absoluta ilegalidade de computar essa despesa como sendo típica dos 25% constitucionais ou passível de realização à conta do Fundef, o que daria azo à glosa das despesas quando do julgamento das contas anuais e até mesmo a sua reprovação;

A demanda pelo serviço (Essa comunidade estudantil em particular é tão representativa ao ponto de justificar-se social e economicamente a despesa?);

A necessidade de fazer constar em rubrica orçamentária específica o gasto e de, portanto, modificar a lei orçamentária;

A obrigatoriedade, segundo a previsão do valor total do contrato, de licitar os serviços de transporte;

O impacto da despesa em relação ao transporte dos estudantes do ensino fundamental e da educação infantil das zonas rural e urbana.

São essas, portanto, nossas ponderações.

#### IV – CONCLUSÃO

*EX POSITIS*, opina esta representante do Ministério Público Especial: **em preliminar**, pelo conhecimento desta consulta, por competente a autoridade e, **no mérito**, pela resposta **negativa à obrigatoriedade** de o Município custear despesas com transporte de estudantes do ensino superior da localidade, por tratar-se de mera faculdade ou discricionariedade da Administração, atendidos, primeiramente, os pressupostos constitucionais e infraconstitucionais pertinentes à educação e ensino.

1 Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

d 2.º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

# PODER JUDICIÁRIO



# ACÓRDÃO TJ

## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA PARAÍBA TRIBUNAL DE JUSTIÇA

### ACÓRDÃO

Mandado de Segurança n.º 2002.004946-8

Relator: Desembargador Antônio Elias de Queiroga

**Impetrante:** Odilon Anacleto Estrela

**Advogado:** Francisco Fernandes de Lima Filho

**Impetrado:** O Presidente do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

**TRIBUNAL DE CONTAS** – Atribuições – Resolução Normativa  
– Multa pelo atraso de entrega de documentos – Legalidade – Poder  
de polícia – Coercitibilidade.

I. A Resolução Normativa *RN-TC-PB*, inclusive a multa do art. 27, têm previsão legal e se inserem dentro das normas constitucionais que atribuem ao Tribunal de Contas poderes para fiscalizar os administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta (art. 71, II, da CF/88). II. A inexistência de poder de polícia coercitivo implicará em que o Tribunal de Contas se torne “*uma formalidade vã*”. Precedente do STF.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de mandado de segurança, em que figuram como partes as acima nominadas.

ACORDAM os Desembargadores do Tribunal de Justiça da Paraíba, em sessão plenária, na conformidade do voto do relator a seguir, por unanimidade, denegar a segurança, conforme a súmula de julgamento de fls. 106.

### RELATÓRIO

Odilon Anacleto Estrela, Presidente do Instituto de Previdência Municipal de Diamante-PB, está a impetrar o presente mandado de segurança contra ato do Presidente do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, Conselheiro Flávio Sátiro Fernandes, alegando, em suma, o seguinte: (a) que a Resolução Normativa *RN-TC*, expedida pelo TCE-PB, estabelece normas para acompanhamento da gestão fiscal, prevendo, no seu art. 27, multa automática e pessoal para o agente público responsável pelo atraso na entrega de documentos, dados e informações obrigatórias; (b) que o requerente tinha prazo para entregar ao TC-PB os documentos concernentes ao demonstrativo das licitações realizadas durante o mês de fevereiro do corrente ano, mas em virtude de haver ultrapassado o prazo, o TC-PB, negou-se a receber os referidos documentos, alegando que o faria mediante a aplicação da multa prevista no art. 8º da Resolução incriminada.

Aduz mais que a multa é inconstitucional, bem como a forma como foi aplicada, sem o devido processo legal.

Entende ofendidos o art. 5º, XXXV, LIV e XLV, da Constituição Federal, e art. 3º, § 4º, da Constituição do Estado.

Juntou os documentos de fls. 12 a 33.

Pediu a concessão de liminar, concedida às fls. 37.

Foram prestadas as informações de estilo (fls. 40/49)

A Procuradoria Geral de Justiça emitiu o parecer de fls. 98/101, opinando pela denegação da segurança.

## VOTO

Não se vislumbra, no caso, a relevância do direito deduzido.

Na verdade, as medidas adotadas pela Resolução Normativa *RN-TC-PB*, inclusive a multa do art. 27, têm previsão legal e se inserem dentro das normas constitucionais que atribuem ao Tribunal de Contas poderes para fiscalizar os administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta (art. 71, II, da CF/88). Paralelamente a esses poderes, confere-se ao TC o chamado poder de polícia, sem o qual não exerceria, na sua plenitude, a sua função constitucional.

O poder de polícia, como assinala Hely Lopes Meirelles, “*seria inane e ineficiente se não fosse coercitivo e não estivesse aparelhado de sanções para os casos de desobediência à ordem legal da autoridade competente, tais como multa, embargo de obra, interdição de atividade*”<sup>1</sup>.

No mesmo sentido assentou o STF, em caso similar ao dos autos:

*“A inexistência de poder de polícia coercitivo implicará em que o Tribunal de Contas se torne “uma formalidade vã”, abstraindo-se essas palavras da afirmação expressa em voto do autorizado Ministro do STJ, Prof. Aliomar Baleeiro”, acrescentando mais:*

*“Ignora o Requerente, que há competência expressa em lei do Tribunal de Contas, para fazer cumprir os procedimentos necessários para levar a bom termo suas atribuições”*<sup>2</sup>.

No caso, o que objetiva o TCE é normatizar os procedimentos para uma boa e salutar fiscalização financeira e orçamentária dos Órgãos Públicos. E essas medidas somente têm valia se forem coercitivas, prontas e eficazes. Do contrário, impera a desobediência quase generalizada e, portanto, a anarquia. Não é isso que a Carta Magna quer.

<sup>1</sup> Hely Lopes Meirelles, *Direito Municipal Brasileiro*, 10ª Edição, p. 359

<sup>2</sup> STF, RE 190985/SC, Relator Min. NÉRI DA SILVEIRA

A alegação de ofensa ao devido processo legal, não merece sucesso.

O processo administrativo, a que se refere o art. 22 da Resolução incriminada, é para as hipóteses de irregularidades na gestão do dinheiro público (art. 56, IV, da Lei Orgânica do TCE-PB), sendo incrível que se pretenda aplicar-se em caso de simples atraso de entrega de documentos. Nessa linha de entendimento, seria também exigível o devido processo legal para cobrar-se juros de mora, penalidade que se aplica automaticamente, pelo só atraso do pagamento.

Também a Resolução *RN-TC* não exclui a garantia prevista no inciso XXXV, do art. 5º, das CF. Tanto assim é verdade que o impetrante está em juízo, discutindo o seu pretendido direito.

Vê-se, destarte, que não há direito líquido e certo do impetrante de atrasar a entrega de documentos sujeitos à fiscalização do TC.

Por essas razões, o Tribunal denegou a ordem.

Sala das sessões plenárias do Tribunal de Justiça da Paraíba, em João Pessoa, 31 de maio de 2002 (data do julgamento).

João Pessoa, 03 de junho de 2002.

**Des. Antônio Elias de Queiroga.**

Relator

**PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA PARAÍBA**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

**ACÓRDÃO**

Mandado de Segurança n.º 2002.002150-4

Relator: Desembargador Antônio Elias de Queiroga

**Impetrante:** Paulo Romero Medeiros, Prefeito do Município de São José dos Cordeiros.

**Advogado:** Érika V. Figueiredo Maia

**Impetrado:** O Presidente do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

**Advogado:** Eugênio Gonçalves da Nóbrega

**TRIBUNAL DE CONTAS** – Atribuições – Resolução normativa – Multa pelo atraso de entrega de documentos – Legalidade – Poder de polícia – Coercibilidade.

I. A Resolução Normativa *RN-TC-PB*, inclusive a multa do art. 27, têm previsão legal e se inserem dentro das normas constitucionais que atribuem ao Tribunal de Contas poderes para fiscalizar os administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta (art. 71, II, da CF/88). II. A inexistência de poder de polícia coercitivo implicará em que o Tribunal de Contas se torne “*uma formalidade vã*”. Precedente do STF.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos .

ACORDAM em sessão da Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, nos termos do voto do relator, por unanimidade, denegar a segurança, integrando o julgamento a súmula de fls. 212.

## RELATÓRIO

Paulo Romero Medeiros, Prefeito do Município de São José dos Cordeiros, está a impetrar o presente mandado de segurança contra ato do Presidente do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, Conselheiro Flávio Sátiro Fernandes, alegando, em suma, o seguinte: (a) que a Resolução Normativa *RN-TC*, expedida pelo TCE-PB, estabelece normas para acompanhamento da gestão fiscal, prevendo, no seu art. 27, multa automática e pessoal para o agente público responsável pelo atraso na entrega de documentos, dados e informações obrigatórias; (b) que o requerente tinha prazo até 08 de janeiro de 2002, para entregar ao TC-PB as seguintes Leis: Orçamentária Anual (LOA), Plano Plurianual (PPA) e Diretrizes Orçamentárias (LDO), mas só o fez no dia 21 de janeiro, por motivo de força maior; (c) por isso, lhe foi aplicada multa, no valor de R\$ 3.400,00, além da devolução dos documentos.

Aduz mais que a multa é inconstitucional, bem como a forma como foi aplicada, sem o devido processo legal.

Entende ofendidos o art. 5º, XXXV, LIV e XLV, da Constituição Federal, e art. 3º, § 4º, da Constituição do Estado.

Juntou os documentos de fls. 17 a 120.

Pediu a concessão de liminar.

Foram prestadas as informações de estilo.

A Procuradoria Geral de Justiça emitiu o parecer de fls. 200/2202, opinando pela denegação da segurança.

## VOTO

Não se vislumbra, no caso, a relevância do direito deduzido.

Na verdade, as medidas adotadas pela Resolução Normativa *RN-TC-PB*, inclusive a multa do art. 27, têm previsão legal e se inserem dentro das normas

constitucionais que atribuem ao Tribunal de Contas poderes para fiscalizar os administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta (art. 71, II, da CF/88). Paralelamente a esses poderes, confere-se ao TC o chamado poder de polícia, sem o qual não exerceria, na sua plenitude, a sua função constitucional.

O poder de polícia, como assinala Hely Lopes Meirelles, “*seria inane e ineficiente se não fosse coercitivo e não estivesse aparelhado de sanções para os casos de desobediência à ordem legal da autoridade competente, tais como multa, embargo de obra, interdição de atividade*”<sup>1</sup>.

No mesmo sentido assentou o STF, em caso similar ao dos autos:

*“A inexistência de poder de polícia coercitivo implicará em que o Tribunal de Contas se torne “uma formalidade vã”, abstraindo-se essas palavras da afirmação expressa em voto do autorizado Ministro do STJ, Prof. Aliomar Baleeiro”, acrescentando mais:*

*“Ignora o Requerente, que há competência expressa em lei do Tribunal de Contas, para fazer cumprir os procedimentos necessários para levar a bom termo suas atribuições”<sup>2</sup>.*

No caso, o que objetiva o TCE é normatizar os procedimentos para uma boa e salutar fiscalização financeira e orçamentária dos Órgãos Públicos. E essas medidas somente têm valia se forem coercitivas, prontas e eficazes. Do contrário, impera a desobediência quase generalizada e, portanto, a anarquia. Não é isso que a Carta Magna quer.

A alegação de ofensa ao devido processo legal, não merece sucesso.

O processo administrativo, a que se refere o art. 22 da Resolução incriminada, é para as hipóteses de irregularidades na gestão do dinheiro público (art. 56, IV, da Lei Orgânica do TCE-PB), sendo incrível que se pretenda aplicar-se

---

<sup>1</sup> Hely Lopes Meirelles, *Direito Municipal Brasileiro*, 10ª Edição, p. 359

<sup>2</sup> STF, RE 190985/SC, Relator Min. NÉRI DA SILVEIRA

em caso de simples atraso de entrega de documentos. Nessa linha de entendimento, seria também exigível o devido processo legal para cobrar-se juros de mora, penalidade que se aplica automaticamente, pelo só atraso do pagamento.

Também a Resolução *RN-TC* não exclui a garantia prevista no inciso XXXV, do art. 5º, da CF. Tanto assim é verdade que o impetrante está em juízo, discutindo o seu pretendido direito.

Vê-se, destarte, que não há direito líquido e certo do impetrante de atrasar a entrega de documentos sujeitos à fiscalização do TC.

Por essas razões, o Tribunal denegou a ordem.

Sala das sessões plenárias do Tribunal de Justiça da Paraíba, em João Pessoa, 19 de junho de 2002 (data do julgamento).

João Pessoa, 21 de junho de 2002.

**Des. Antônio Elias de Queiroga.**

Relator

# NOTICIÁRIO



## NOTICIÁRIO

### **Justiça reconhece a legalidade de multas aplicadas pelo TC**

As multas a gestores públicos por atrasos na remessa de demonstrativos contábeis e informações obrigatórias ao exame do Tribunal de Contas da Paraíba têm previsão legal e se inserem nas normas constitucionais que atribuem à Corte poderes para fiscalizar os administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores da administração pública direta e indireta.

Com esse entendimento, o Tribunal de Justiça do Estado decidiu, por unanimidade, não acolher mandado de segurança impetrado pelo presidente do Instituto de Previdência Municipal de Diamante, Odilon Anacleto Estrela, contra a imputação de tais multas.

O voto do relator do processo, desembargador Antonio Elias de Queiroga, deu-se de acordo com o parecer da Procuradoria Geral de Justiça que também opinara pela denegação da segurança. Segundo o relator, a inexistência de poder de polícia coercitivo tomara o Tribunal de Contas “uma formalidade vã”.

As multas em questão – R\$ 500,00 acrescidas de R\$ 50,00 por cada dia de atraso na apresentação de documentos – têm aplicação com base na Lei Orgânica do TCE e incidem no bolso dos retardatários, sem ônus para os cofres públicos. Alguns prefeitos e presidentes de Câmaras Municipais também vinham alegando que o Tribunal de Contas não podia aplicar punição desse tipo.

“Vemos agora, com satisfação, o reconhecimento do Tribunal de Justiça ao fato de que dispomos de competência legal tanto para disciplinar e regulamentar, como para aplicar multas não só de caráter sancionatório mas, ainda, as de natureza coercitiva. Essas últimas têm por finalidade obrigar os jurisdicionados a cum-

prir as normas e determinações daqui emanadas”, comentou o presidente do TCE, conselheiro Flávio Sátiro Fernandes.

“Se o jurisdicionado tem, por exemplo, a obrigação de nos encaminhar balancetes até o último dia do mês seguinte estará, se assim não fizer, automaticamente incorrendo em multa disciplinada pela Corte de Contas do Estado”, avisou ele.

### **TCE lança o Sistema de Acompanhamento de Gestão de Recursos da Sociedade**

Um aplicativo de computador desenvolvido na Paraíba está permitindo ao Tribunal de Contas do Estado o controle, passo a passo, das gestões de Prefeituras e Câmaras Municipais. Denominado Sistema de Acompanhamento de Gestão dos Recursos da Sociedade (Sagres), o dispositivo foi entregue em março a prefeitos, dirigentes de Câmaras e contadores convocados pela Corte.

O kit do Sagres, criado por técnicos do TCE, inclui manual, disquete de instalação e senha individual e intransferível de cada representante de Prefeitura ou Câmara. “Com a Lei de Responsabilidade Fiscal, acabou-se o tempo da fiscalização a posteriori. A partir de agora, dispomos de um instrumento que nos assegura o acompanhamento concomitante das gestões dos Poderes Públicos”, observou o presidente da Corte, conselheiro Flávio Sátiro Fernandes.

Na sede do TCE, os representantes dos 223 municípios paraibanos também receberam, em março, treinamento e orientação para a utilização do Sagres como meio de apresentação de demonstrativos contábeis à análise da Auditoria.

Um dos benefícios do sistema é a celeridade no exame das contas públicas. Os prefeitos também podem ser alertados sempre que se aproximarem mensalmente, por exemplo, da quebra de limites constitucionais com a folha de pessoal ou com aplicações deficitárias em educação e saúde.

O Sagres ainda padroniza a elaboração e apresentação de demonstrativos contábeis, o acesso automático tanto a quadros de receitas e despesas quanto a informações sobre origem e disponibilidade de recursos, identificação de cheques e limites orçamentários.

Também permite que empresas e prestadores de serviços tenham suas situações observadas pela Auditoria do TCE mediante consulta “on line” a cadastros externos. Os auditores ainda poderão comparar execuções orçamentá-

rias e financeiras entre municípios do mesmo porte e de uma mesma região geográfica.

### **Março marcou o período de inscrições ao concurso público para estagiários**

O Tribunal de Contas da Paraíba abriu em março as inscrições ao concurso público programado para 6 de abril e destinado ao ingresso, no quadro de estagiários, de estudantes de Administração, Ciências Contábeis, Direito e Tecnologia da Informação.

As inscrições foram feitas nas coordenações dos cursos mantidos pela Universidade Federal da Paraíba, Centro Universitário de João Pessoa (Unipê) e Centro Federal de Educação Tecnológica (Cefet). A exceção ficou por conta da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), com professores em greve. Em razão disso, seus alunos puderam, excepcionalmente, se inscrever no próprio Tribunal.

Os estágios têm prazo de duração de um ano, prorrogável por idêntico período, e bolsa mensal de R\$ 200,00 acrescida do equivalente em pecúnia a 44 vales-transportes, além de seguro de acidentes pessoais. Aos estagiários cabe o cumprimento da carga mínima de 20 horas semanais, nos turnos da manhã ou da tarde.

Ao longo do estágio, o estudante é submetido a avaliações trimestrais, sendo condição obrigatória para sua permanência a manutenção de conceitos mínimos satisfatórios. A quarta dessas avaliações atribuirá notas a trabalho escrito sobre tema a ser proposto pelo Tribunal.

### **Contadores recebem orientação para adaptação de formulários a novas regras**

Contadores das Prefeituras e Câmaras de Vereadores da Paraíba receberam, em 15 de janeiro, a orientação do Tribunal de Contas do Estado para adaptação de formulários às regras das Secretarias do Tesouro Nacional (STN) e de Orçamento e Finanças (SOF), ambas do Governo Federal. Eles também foram esclarecidos sobre alterações na forma de apresentação de balancetes mensais em disquetes de computador.

O encontro refletiu a preocupação com a ação pedagógica. A administra-

ção do Tribunal entendeu que não poderia se limitar a baixar resoluções, apenas exigindo que sejam cumpridas. Assim, partiu para orientar, esclarecer dúvidas e ampliar conhecimentos nessa área.

A mudança de rotinas e procedimentos decorre das atribuições e encargos conferidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) às Cortes de Contas do país. Com sua vigência, esses Tribunais estão obrigados a acompanhar, passo a passo, as gestões do dinheiro público.

Os contadores foram também orientados, na ocasião, sobre data de encaminhamento e formatação de arquivos contendo, em meio magnético, a relação de empenhos dos meses de novembro e dezembro de 2001. E, ainda, quanto ao envio ou reenvio, ao TCE, das relações de empenhos de agosto, setembro e outubro, pelas Prefeituras e Câmaras Municipais.

Por fim, obtiveram informações acerca dos novos modelos para o “Demonstrativo da Despesa Empenhada e Paga no Mês”, destinado às Prefeituras, e o “Demonstrativo Financeiro do Poder Legislativo”, atribuído às Câmaras.

### **Capacitação de Gestores recomeça com a meta de 1 mil treinamentos**

Prefeituras de mais de 50 municípios polarizados por Campina Grande e Areia encaminharam em janeiro, ao Instituto de Desenvolvimento Estadual e Municipal (Ideme), a relação de funcionários que iriam participar do Programa de Capacitação de Gestores Públicos então reiniciado pelo Tribunal de Contas da Paraíba.

Destinado a servidores com 2º grau completo mas exercendo cargos ou funções inerentes às áreas de finanças, licitações e administração de pessoal, o treinamento, em sua nova fase, durou quatro dias, encerrando-se em 1º de fevereiro, no Escritório do Governo do Estado, em Campina, e na Câmara Municipal de Areia. Ali, os funcionários municipais aprenderam sobre planejamento, gestão pública face à Lei de Responsabilidade Fiscal e organização de arquivos.

Fruto de parceria firmada em 2001 entre o Tribunal, o Ideme e a Secretaria do Trabalho, o Programa de Capacitação de Gestores Públicos treinou 1 mil servidores municipais no ano passado. A meta, para este ano, é a mesma.

## **BVQI mantém pela terceira vez o ISO 9000 conferido ao TCE**

O Bureau Veritas Quality International (BVQI), organismo com sede em Londres e encarregado de atestar a qualidade de produtos e serviços de empresas públicas e privadas no mundo inteiro, manteve o Certificado ISO 9000 que havia conferido ao Tribunal de Contas da Paraíba, em agosto de 2000.

A manutenção foi comunicada a conselheiros e servidores do TCE pelo auditor do BVQI, Luiz Carlos Guedes, ao cabo da 3ª Auditoria da Qualidade por ele promovida, no final de fevereiro, junto ao Gabinete da Presidência da Corte, à Coordenação da Qualidade e à Divisão de Contas do Governador.

O fato anima o Tribunal a buscar outras conquistas, a exemplo do prêmio ISO para o Processo de Acompanhamento da Gestão dos Poderes Municipais (PAG), em setembro deste ano.

A certificação obtida em agosto de 2000 destinou-se ao Relatório das Contas do Governador, um dos serviços do Tribunal. Válido por três anos, período depois do qual poderá ser renovado, o ISO tem sua manutenção dependente de auditorias periódicas. A de fevereiro foi a terceira realizada pelo BVQI interessado em verificar se o serviço do TCE contemplado em agosto continuava a atender às normas de qualidade que motivaram a premiação.

O fato de já ter sido aprovado em três auditorias faz crer que o TCE está no caminho certo e se credenciando para a adequação do produto Relatório das Contas do Governador às novas normas do ISO, também em setembro vindouro.

O auditor Luiz Carlos Guedes revelou-se convicto de que o comprometimento da Alta Administração da Corte tem sido vital para a manutenção do ISO 9000. Segundo ele, isso não seria possível sem uma liderança engajada e voltada para esse propósito.

### **Servidores são chamados a nova conquista do ISO**

A direção do TCE revelou-se satisfeita com a receptividade do corpo funcional à conclamação feita na primeira quinzena de fevereiro para que todos se envolvam, da melhor forma possível, com o propósito de obten-

ção, em 30 de setembro de 2002, do Certificado ISO 9001/2000 para mais um dos serviços da Corte: o Processo de Acompanhamento da Gestão dos Poderes Municipais (PAG).

O convite aos funcionários foi feito no Auditório José Braz do Rêgo, então superlotado. No decorrer de sua exposição, o presidente do TCE promoveu a distribuição da Plaquete “Formulação Estratégica – 2002/2005”, que delinea ações e providências capazes de assegurar ao Tribunal a condição de centro de excelência e referência nacional no âmbito dos organismos de controle e acompanhamento da gestão pública.

### **Tribunal de Contas faz 31 anos e ganha prédio do Detran**

Representações dos meios jurídicos, políticos e culturais da Paraíba acorreram, na noite de 28 de fevereiro, ao Auditório Conselheiro José Braz do Rego para a abertura das comemorações dos 31 anos de existência do Tribunal de Contas do Estado.

Como em toda festa do gênero, o aniversariante ganhou aplausos e presente. O governador José Maranhão ali esteve para assinar o ato formalizador da transferência, ao TCE, do prédio do Departamento de Trânsito, localizado no bairro de Jaguaribe, em João Pessoa.

Em seguida, o conselheiro-presidente Flávio Sátiro Fernandes empossou os membros do Conselho Técnico da Escola de Contas criada com o objetivo de oferecer cursos de pós-graduação a servidores do próprio Tribunal e de órgãos públicos sob sua jurisdição.

Outro ponto do programa comemorativo foi a apresentação do Sistema de Acompanhamento de Gestão dos Recursos da Sociedade (Sagres), o aplicativo de computador a ser agora utilizado pelas Prefeituras no fornecimento de informações ao TCE.

Houve, depois disso, a apresentação do novo Sistema Telecontas que servirá ao pronto fornecimento de informações e acompanhamento dos processos em tramitação na Corte. Por fim, ocorreu a assinatura do edital para concursos destinados ao ingresso de estudantes de Contabilidade, Informática e Administração no quadro de estagiários do Tribunal.

O programa comemorativo dos 31 anos do TCE prosseguiu, em 1º de março, com um ciclo de palestras no Ouro Branco Praia Hotel. Ali, quatro

especialistas brasileiros em Lei de Responsabilidade Fiscal, Direito Financeiro, Competência Normativa dos Tribunais de Contas e Controle Interno dirigiram-se a bom público.

O professor Ricardo Lobo Torres, titular da Faculdade Cândido Mendes e da Universidade Estadual do Rio de Janeiro, fez a primeira conferência subordinando-a ao tema “O Tribunal de Contas e os Direitos Fundamentais”.

A segunda esteve a cargo do chefe da Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro, Lino Martins da Silva, que tratou do tema “Controle Interno – Passado, Presente e Futuro”.

Em seguida, falaram os também professores Flávio Cruz (da Universidade de Santa Catarina), sobre “Os Novos Rumos da Auditoria Governamental frente à LRF”, e Luciano Ferraz (UFMG), sobre “Competência Normativa dos TCS”.

### **A história do TCE, resoluções e leis em CD-Rom destinado ao público**

Os convidados à abertura das comemorações dos 31 anos do TCE e, posteriormente, personalidades diversas, dirigentes de organismos públicos e privados, além de entidades de classes, receberam CD-Rom contendo uma coletânea de leis e resoluções normatizadoras do processo de acompanhamento da gestão pública na Paraíba.

“É com grande satisfação que entregamos à sociedade este CD de um Tribunal que completa 31 anos conquistando pela qualidade”, observou o conselheiro-presidente Flávio Sátiro Fernandes ao se dirigir aos que, na ocasião, superlotavam o Auditório Conselheiro José Braz do Rêgo, local da festa.

O ano de 2001 foi por ele apontado como “período de transição durante o qual o TCE/PB foi obrigado a rever, alterar e aperfeiçoar rotinas e procedimentos até então adotados com vistas a possibilitar a si e a seus jurisdicionados adequarem-se às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal”.

A LRF, lembrou o presidente, deu novas atribuições às Cortes de Contas, obrigando-as, em consequência, a agilizar o exame, a análise e o controle externo das administrações sujeitas, agora, à fiscalização concomitante e não “a posteriori”, como anteriormente ocorria.

Além das normas contidas em resoluções decorrentes da necessidade de o Tribunal se adaptar aos novos tempos, o CD-Rom contém um histórico da

Corte, informações sobre a conquista do padrão de qualidade que a levaram, há menos de dois anos, ao Prêmio ISO 9000, cronograma de remessa obrigatória de documentos à sua análise e função multimídia. De caráter também interativo, o dispositivo ainda oferece aos usuários descanso de tela e discador de Internet.

### **Escola de Contas seleciona e matricula servidores públicos**

Funcionários do TCE e servidores estaduais, municipais e federais inscritos para os cursos de pós-graduação em Gestão Pública e Direito Municipal, oferecidos pela Escola de Contas da Paraíba, enfrentaram em 9 de junho os testes de seleção aplicados no Bloco “C” do Centro Universitário de João Pessoa (Unipê).

Eles concorreram a 80 vagas (40 por curso), assim distribuídas: 15 para servidores do Tribunal, 10 para funcionários estaduais, outras 10 para os procedentes de órgãos públicos municipais e cinco para advindos de repartições federais instaladas na Paraíba.

Com esses cursos, a Escola de Contas Conselheiro Otacílio Silveira (nome tomado do primeiro presidente da Corte) começa a cumprir a meta para a qual foi criada no ano passado: promover não somente o aperfeiçoamento profissional de servidores do Tribunal, mas também o de funcionários pertencentes a organismos estaduais, municipais e federais.

As inscrições foram abertas, sem taxa alguma, de 20 de maio a 7 de junho. Os cursos – então programados para período que se estende até junho de 2003 – resultaram de convênio com o Unipê, a quem coube a oferta de professores. Com o Tribunal ficou o custeio das aulas e de providências a elas relacionadas.

Os aprovados e classificados nos testes de 9 de junho tiveram as matrículas iniciadas 12 dias depois.

Foram classificados para o Curso de Direito Municipal (nas vagas oferecidas aos quadros do TCE) os seguintes servidores: Sérgio Ricardo Albuquerque, Adriano Wagner Matias Ribeiro, Ricardo Guedes Medeiros, Emmanuel Teixeira Burity, Carlos Alberto do Nascimento Vale, Carlos Alberto Oliveira, Geraldo Rawlison Gomes, Márcia Betânia Casado e Silva, Ricardo de Franca Monteiro Freire, Marcos Antonio Mendes de Araújo, Genival Matias Barbosa Lima, Danielle Souza

de Paiva, Jovelina Estêvam Coelho, Eduardo Cavalcanti de Oliveira e Natildo Mendonça de Sales.

Ainda pelo TCE os aprovados em Gestão Pública foram Plácido César Paiva Júnior, Marilene Gomes de Sousa, Kátia Maria Barbosa, Maria Zaira Chagas Guerra, Gláucio Barreto Xavier e Francisca Milena Oliveira.

**OUTROS ÓRGÃOS** – Oriundos de órgãos estaduais, obtiveram aprovação em Direito Municipal Rosângela de Lourdes Madruga, Válnia Lima Vera, Sandro Targino Chaves, Sebastião Pereira de Paiva, Renata Araújo de Sales, Célia Virgínia Almeida Costa, Márcio Henrique Garcia, Eva Wilma Alves Sarmiento, Catarina Marta Guimarães e Reginaldo Cipriano dos Santos.

Com a mesma procedência puderam se matricular no curso de Gestão Pública Marcondes Cordeiro Gadelha, Alessandro Danielle Hilário, Jair Moreira Lima, Geraldo Sálvio Accioly Pedrosa, Terezinha Pereira de Brito Ferreira, Antonio Loureiro Cavalcanti, Ana Maria Prado, Gilvanira Maria Sampaio, Cláudio Emanuel Nascimento e Patrícia Carmem de Lima.

Matricularam-se em Direito Municipal, oriundos de órgãos de municípios, Cely Raquel Teodósio de Carvalho, Leticia de Arruda Luna, Joelma Tavares Moreira Lima, Alisson Felipe de Araújo, Lúcio Ismael Lacerda, George Emerson Medeiros, Pedro Pontes de Azevedo, Wanderley José Dantas e Alexandre Gondim de Lima.

Advindos ainda da esfera municipal foram admitidos para o Curso de Gestão Pública Lea Santana Praxedes, Honório Patrício Neto, Alexandre Soares de Melo, Lívio Oliveira Adelino de Lima, Elmo Robson Patrício da Silva, Eliedna de Sousa Barbosa, Maria do Socorro Ferreira, Alison Fernandes da Silva, Janne Ferreira Barros e Stella Dalva de Oliveira.

De órgãos federais procederam, para Direito Municipal, Luiz Fabiano Pereira, Paulstein Aureliano de Almeida, Martinho Ramalho de Melo, Francisco Otacílio da Silva e André Ricardo Fonseca da Silva.

Da mesma esfera provieram para o Curso de Gestão Pública José Carlos Maciel, Bertoldo Virgínio Dias dos Santos, André Augusto da Silva, Renato César Carneiro e Simone de Lucena Lira.

## **TCs conhecem Sistema de Acompanhamento de Gestão**

Diretores e técnicos de todos os Tribunais de Contas do país, reunidos em São Paulo, foram apresentados às vantagens do Sistema de Acompanhamento da Gestão de Recursos da Sociedade (Sagres) desenvolvido por técnicos do TC da Paraíba.

O Sagres é um aplicativo de computador que permite ao Tribunal paraibano o controle, passo a passo, das gestões públicas nos municípios. O kit, entregue em março a emissários dos Poderes Executivo e Legislativo Municipais, incluiu manual, disquete de instalação e senha individual e intransferível de cada representante de Prefeitura ou Câmara. A remessa de demonstrativos contábeis através desse sistema passou a assegurar ao TCE o acompanhamento concomitante dessas administrações, com o benefício da celeridade no exame das contas públicas.

A apresentação do Sagres foi feita pelo diretor geral do TCE Luzemar Martins a participantes do Encontro Técnico sobre Informatização, na sede do TC paulista.

O evento, organizado pelo Instituto Ruy Barbosa, permitiu a troca de informações sobre sistemas informatizados e voltados para a atividade-fim das Cortes de Contas do país. Na oportunidade, também fizeram exposição sobre os seus sistemas os TCs da Bahia, Mato Grosso do Sul, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

Produzido nas oficinas gráficas de  
**A UNIÃO** – Superintendência de Imprensa e Editora  
Br 101 – KM 03 – Distrito Industrial  
58.082-010 – João Pessoa, Paraíba, Brasil, em novembro de 2002.





João Pessoa, a terceira Capital surgida no Brasil, guarda, sem dúvida alguma, muitas singularidades. Detém a faixa de terra mais oriental das três Américas (foto ao lado) e, em razão disso, vê-se diariamente iluminada pelos primeiros raios de Sol do Continente. Dona de um dos maiores índices de vegetação em perímetro urbano do mundo, suas ruas, praças, parques e jardins compõem uma área verde que se completa com os 570 hectares da Mata do Buraquinho, fatia preservada da antiga Mata Atlântica Brasileira, hoje cercada por bairros e casarios. No litoral paraibano, que se estende por mais de cem quilômetros de areia fina e alva, sucedem-se praias de águas mornas e tranquilas.

Singular também foi o fato, belo e trágico, que motivou o desmembramento da Parahyba da então Capitania de Itamaracá, nos idos da colonização portuguesa. Um moço desrespeitou a hospitalidade dos índios Potiguara, raptando a filha do Cacique Iniguassu, de lendária beleza. Perseguido pelos irmãos da moça, o rapaz obteve abrigo e proteção no Engenho Tracunhaém, em Pernambuco.

Diogo Dias, o proprietário, sua família, soldados e escravos — 400 pessoas, no total — pagaram com a vida pela ousadia de se haverem negado a devolver a menina aos parentes. Sem grandes anúncios de ouro e até aí relegada à pirataria dos franceses, a Parahyba, em razão do episódio, chamava a atenção da Corte e passava a ser levada a sério por Portugal, que a fez Capitania.

Em 1585, Martim Leitão conseguia a pacificação dos índios e iniciava a construção da cidade, denominando-a Felipéia de Nossa Senhora das Neves em homenagem a Felipe, Rei da Espanha (sob cujo domínio Portugal se encontrava) e à Virgem Maria, a quem o dia 5 de agosto (data em que se celebra a fundação) é consagrado. Em 1634, a cidade foi tomada pelos holandeses, que lhe deram o nome de Frederikstadt, em honra do Príncipe de Orange. Houve posterior reação e o povo, sob o comando de André Vidal de Negreiros, expulsou os invasores. Restabelecido o domínio português, o que era Frederikstadt virava Parahyba. O topônimo atual surgiu com a Revolução de 1930 em homenagem ao Presidente João Pessoa, morto pelo advogado João Dantas, no Recife.

Detentora de um acervo barroco rico e variado, do qual sobressai o complexo formado pela Igreja de São Francisco e o Convento de Santo Antônio, João Pessoa, hoje com 600 mil habitantes, costuma encantar os que a visitam. Entre suas paisagens mais exibidas, uma impressiona pela beleza: a Lagoa do Parque Solon de Lucena emoldurada por palmeiras imperiais no meio de um bosque de flamboyants, acácias e paus-brasil, em pleno centro comercial.

*Frutuoso Chaves*  
Jornalista

