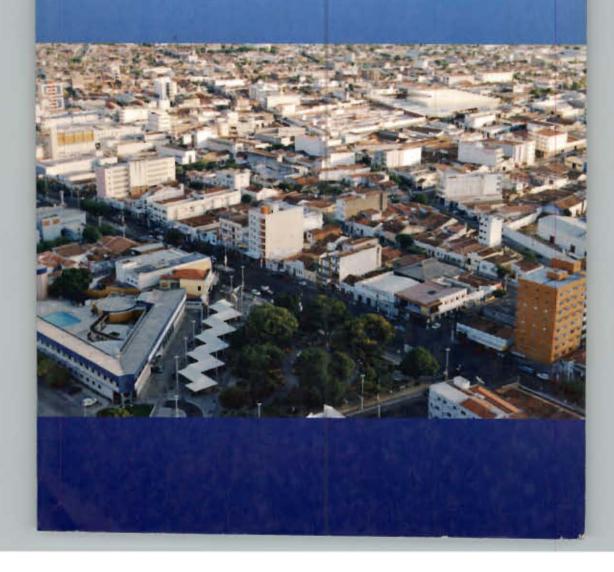
# REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

Ano I - Nº 2



JUL/DEZ 2002

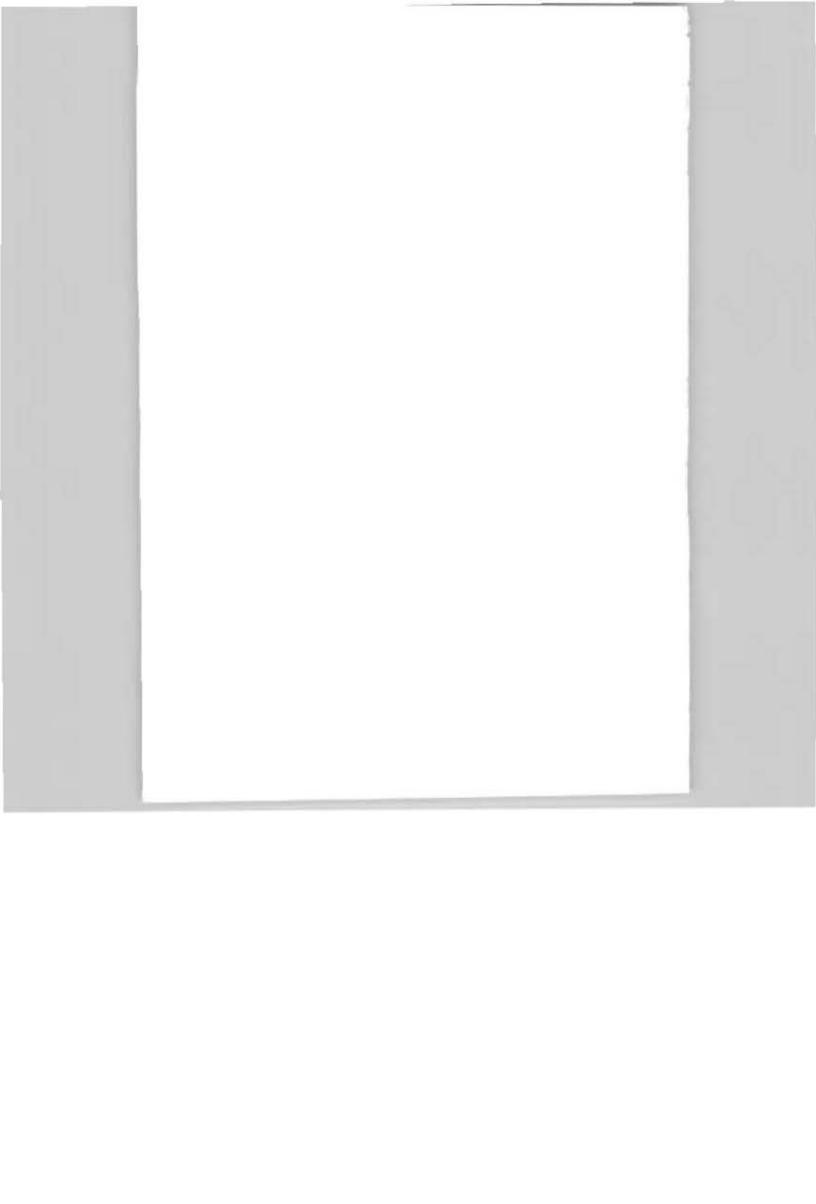






### REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

ANO I – N° 2 – JUL/DEZ 2002 João Pessoa – Paraíba



## REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

ANO I – N° 2 – JUL/DEZ

João Pessoa – Paraíba 2002



CAPA

Layout: Nivaldo Araújo Fotolito e Impressão: Gráfica JB

FOTOS:

Alarcom Messias Leitão
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 1º 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:

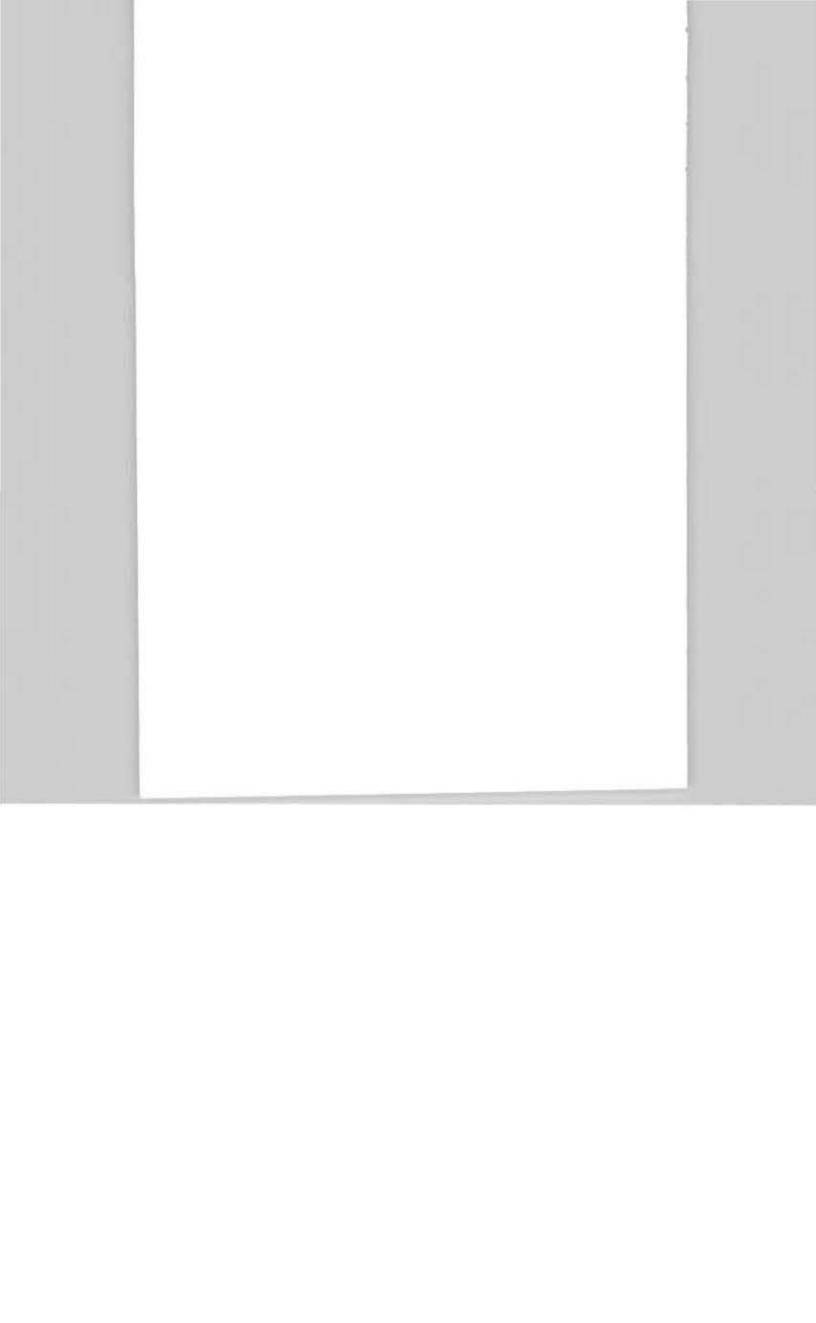
Nilton Gomes de Souza, Antônio Cláudio Silva Santos, Umberto Silveira Porto, Antônio Gomes Vieira Filho, Renato Sérgio Santiago Melo, Oscar Mamede Santiago Melo e Marcos Antônio da Costa

Diretor Executivo Geral:

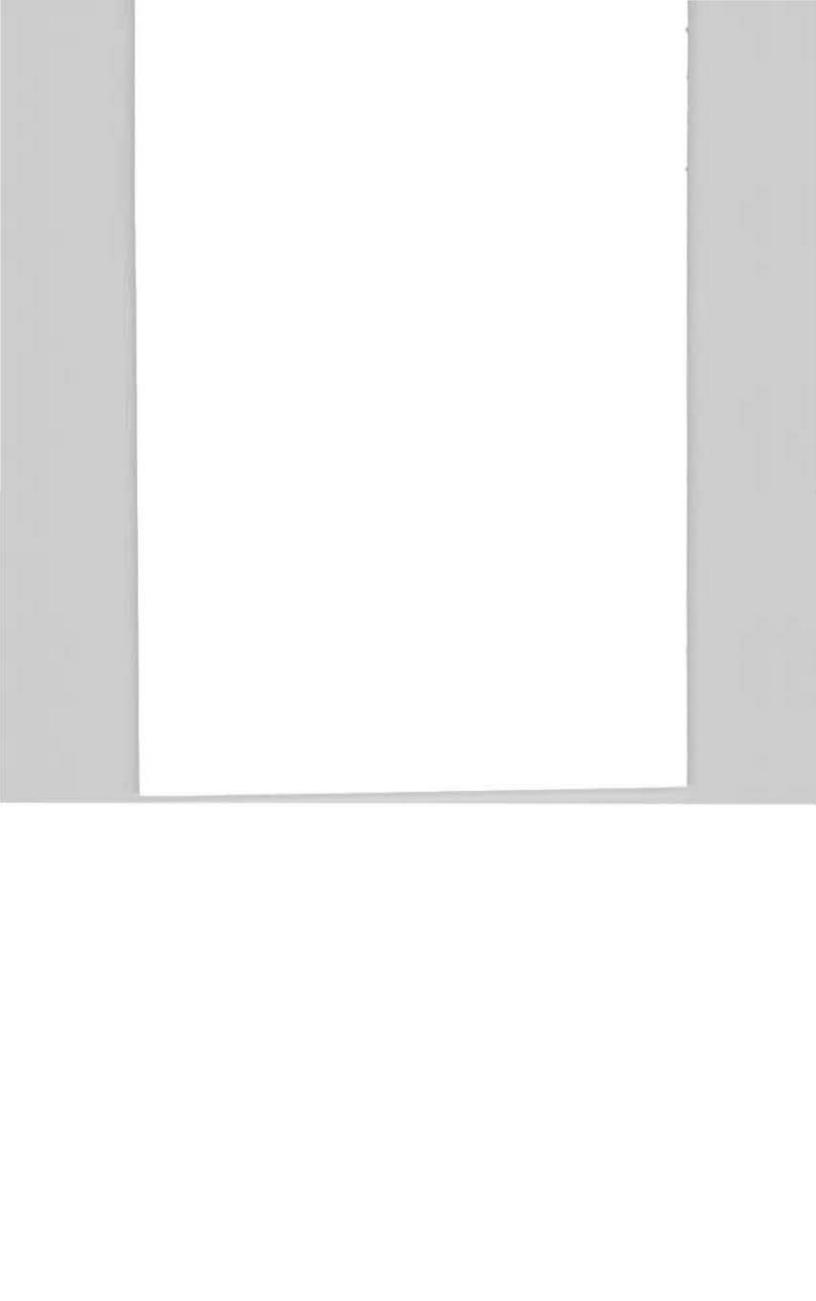
Luzemar da Costa Martins

Assessora Técnica Chefe Marilza Ferreira de Andrade

www.tce.pb.gov.br





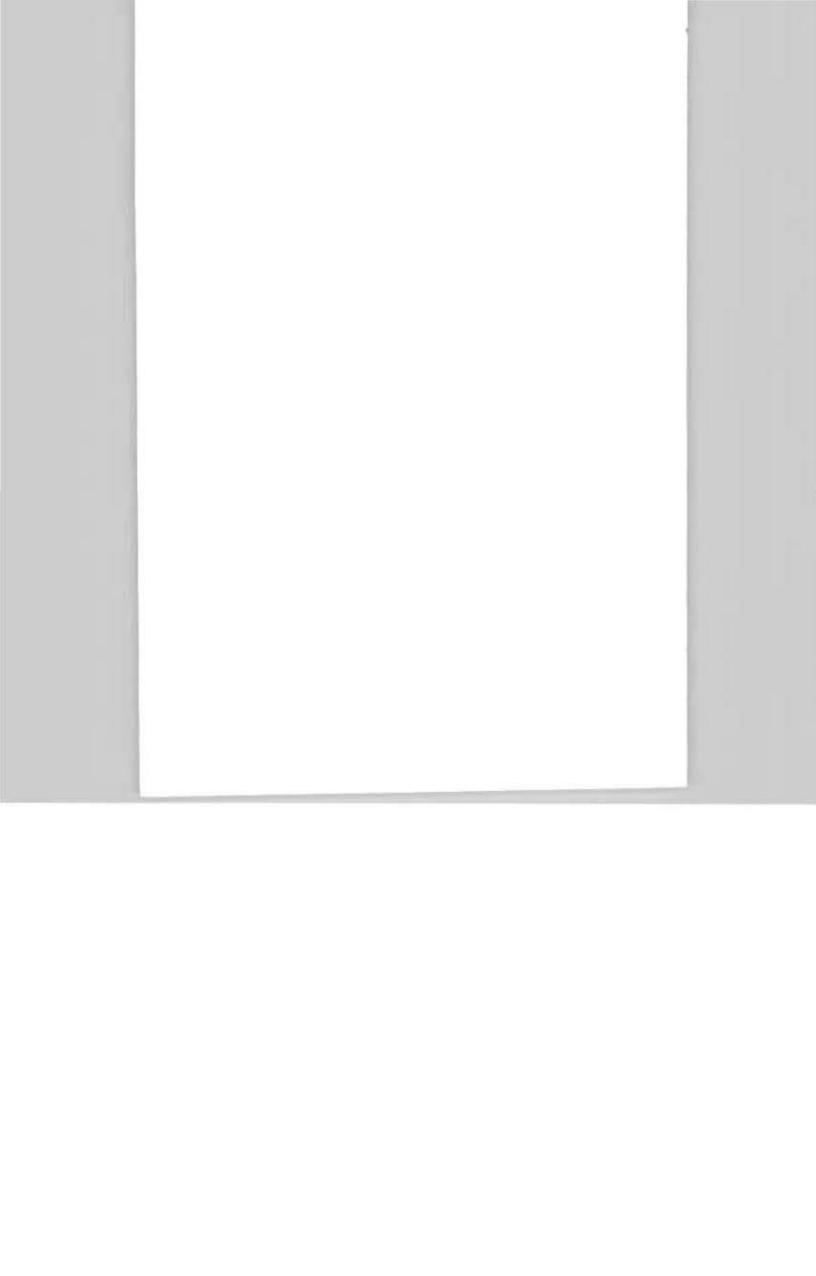


# ÍNDICE

Apresentação
Palestras
A Estratégia do TCE na Capacitação de Gestores Públicos para a criação de
organização dos Arquivos Municipais
Ana Isabel de Souza Leão
As tendências do Direito Constitucional Moderno
Manoel Gonçalves Ferreira Filho
Artigos
A 4ª Auditoria Interna da Qualidade, nos moldes da Iso-9000
Ed Wilson Fernandes de Santana
Auditoria Interna da Qualidade: A Metodologia Aplicada no TCE
Mazélia Fátima Manfrin Barbacena85
Finanças Municipais
Luzemar da Costa Martins
Decisões
Processo TC - 03.796/02
Processo TC - 06.553/01
Pareceres da ASPRE
Parecer nº 061/2002
Parecer n° 067/2002
Parecer n° 040/2002
Pareceres do Ministério Público
Parecer nº 1014/02 - Prestação de Contas/2001 - Gestor do Instituto
de Previdência do Município de Cuitegi

Parecer nº 1006/02 - Prestação de Contas/2000 - Fundação de	
Ação Comunitária	181
Parecer nº 2251/02 - Verificação de Cumprimento de Resolução em	
Sede de Autos de Inspeção Especial	187
Poder Judiciário	
Mandado de Segurança Nº 2002.006720-2	195
Mandado de Segurança Nº 2001.013216-1	201
Mandado de Segurança Nº 2002.006582-0	207
Noticiário	213





## **APRESENTAÇÃO**

O Tribunal de Contas do Estado prossegue sua caminhada, visando ao aprimoramento cada vez maior da qualidade dos serviços por ele prestados aos seus jurisdicionados e, sobretudo, à sociedade paraibana.

Um dos instrumentos cuja utilização leva àquela melhoria contínua é, sem dúvida, a sua Revista, que tem lançado, agora, o seu segundo número, correspondente ao período julho/dezembro.

Este novo exemplar do periódico contém, como o anterior, colaborações diversas, decisões do Tribunal Pleno e das Câmaras, pareceres da Procuradoria Geral, noticiário das atividades da Corte, além de acórdãos judiciais, envolvendo matéria de interesse do Tribunal de Contas.

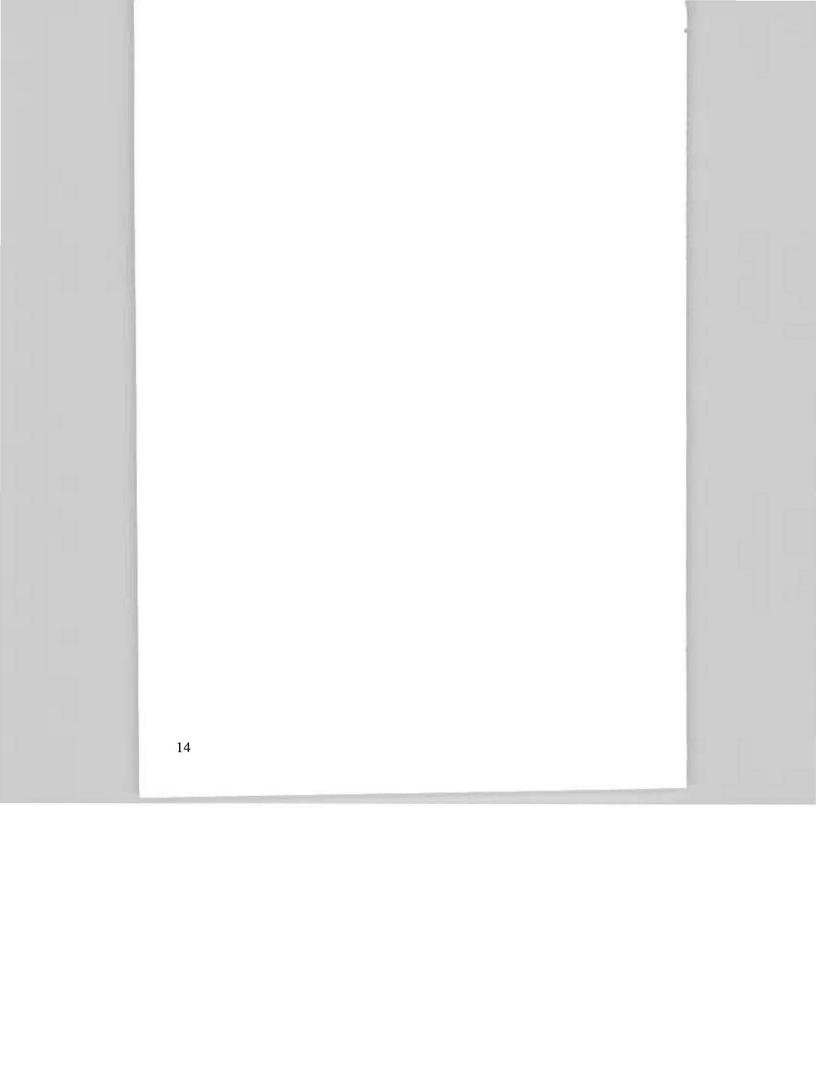
Através da Revista, a sociedade paraibana terá oportunidade de verificar o empenho da Corte de Contas em satisfazer aos anseios da comunidade, representada, sobremodo, pelo desejo de transparência que deve cercar todos os procedimentos relacionados com o controle externo das administrações estadual e municipais.

Não é demasiado lembrar, a propósito de transparência, o grande feito do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, ao disponibilizar para toda a população os gastos levados a efeito pelos órgãos a ele jurisdicionados, tornando cada cidadão um fiscal da utilização dos recursos públicos.

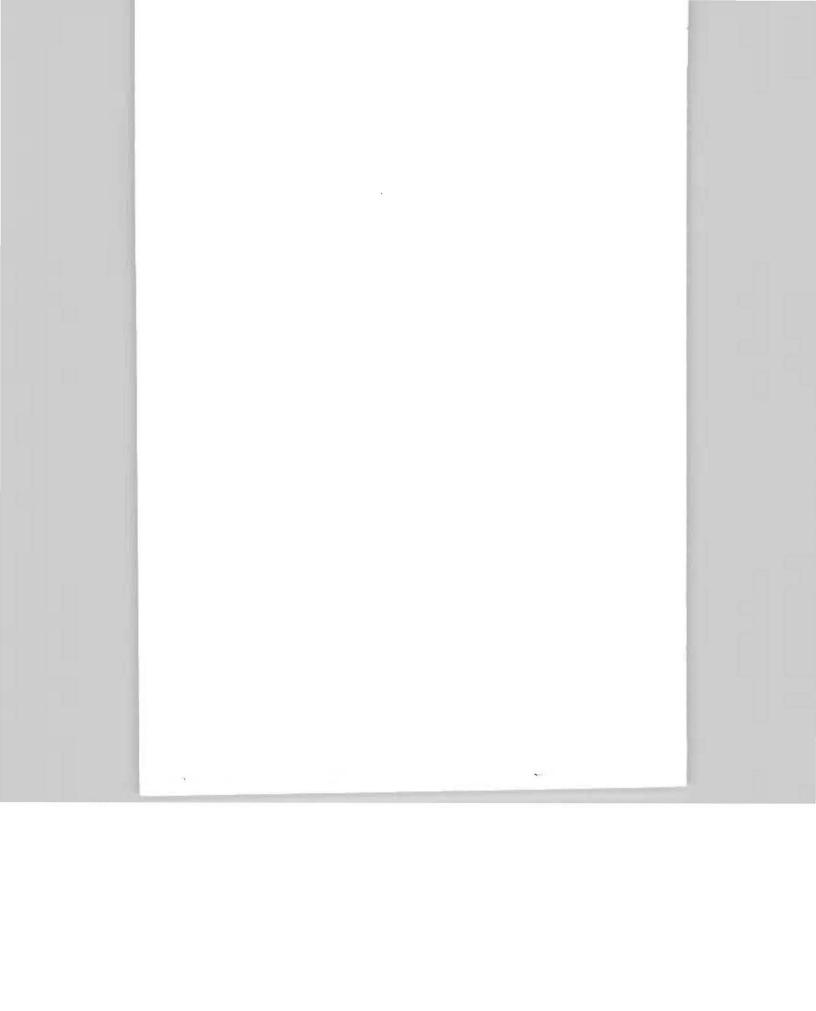
O TCE/PB espera que a sua Revista continue a merecer de seus jurisdicionados o cuidado de uma leitura atenta das matérias inseridas neste segundo número.

João Pessoa/Dezembro/2002.

Conselheiro Flávio Sátiro Fernandes Presidente



# PALESTRAS



# A ESTRATÉGIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA NA CAPACITAÇÃO DE GESTORES PÚBLICOS PARA A CRIAÇÃO E ORGANIZAÇÃO DOS ARQUIVOS MUNICIPAIS (\*)

Ana Isabel de Souza Leão Bibliotecária/Arquivista/Consultora de Gerenciamento da Informação

#### 1. INTRODUÇÃO

Os arquivos Municipais contêm documentos que são fontes primárias, valiosas, de informações que constroem o desenvolvimento de um País, de um Estado, do próprio Município e o da Comunidade a que servem, tornando-se patrimônio da humanidade. O Tribunal de Contas do Estado da Paraíba - TCE, em parceria com a Secretaria de Trabalho e Ação Social – SETRAS e o Instituto de Desenvolvimento Municipal e Estadual – IDEME, no ano de 2001 se estendendo a 2002, promove o Programa de Capacitação de Gestores Públicos, incluindo o módulo "Organização de Arquivos e 5S". Os Facilitado-res/Instrutores são recrutados dos quadros técnicos desses órgãos, e também técnicos extraquadros em função de seus conhecimentos profissionais.

#### O PROGRAMA TEM A FINALIDADE DE:

- Incrementar e desenvolver ações de responsabilidade com a correta aplicação dos recursos públicos;
- Proporcionar aos agentes administrativos municipais, estaduais e fede--

rais, as condições mínimas para o bom desempenho das funções;

- Despertar a necessidade de valorização do conhecimento;
- Promover a organização e criação de Arquivos Municipais, como apoio às decisões administrativas e comprovação de seus atos e a formação da memória histórica com a preservação dos documentos de arquivo.

Segundo o presidente do TCE, "a inclusão do módulo Organizando Arquivos e o Programa 5S entre as matérias de treinamento deveu-se à constatação da precariedade com que são guardados os documentos existentes nos órgãos públicos." (FERNANDES, F.S. Informe TCE, 2001). O Tribunal de Contas do Estado tem vivenciado permanentemente, através dos seus auditores que buscam documentos para realização dos seus trabalhos, notadamente nas Prefeituras e Câmaras Municipais, a falta de um sistema de recuperação da informação, e a falta de uma política de preservação documental, o que prejudica a realização dos seus trabalhos. Comprovadamente, são registrados fatos de servidores com aposentadorias em pendências por falta de documentos que são danificados pela ação nefasta dos agentes químicos, físicos e biológicos, ressaltando-se as baratas, traças, anóbios, térmitas e roedores e a climatização inadequada. A implantação desse programa tem proporcionado aos municípios um sistema de treinamento para os servidores, na área de Planejamento, aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal e na Organização dos Arquivos com a ferramenta do Programa de Qualidade 5S, introduzindo um tratamento técnico adequado aos documentos, segundo um modelo sistêmico, que atenda às necessidades de recuperação, acessibilidade e preservação da informação para a eficácia da administração.

Este é um momento de reflexão e transformação da Arquivística brasileira, pois com o despertar da conscientização da informação gerada e preservada através dos documentos de arquivo, - independentemente do suporte - tem sido facilitadas a introdução da Lei de Responsabilidade Fiscal, e a implantação do Programa de Qualidade. Acreditamos que tem sido um ganho importante para a classe arquivística, porque com a interdisciplinaridade, busca-se a re-ligação de várias áreas do conhecimento em torno do auxilio mútuo e do avanço deste mesmo conhecimento.

Dos 223 municípios do Estado da Paraíba, 123 foram beneficiados, com um total de 1.000 participantes, atingindo com sucesso a meta do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. Destinado a servidores públicos a partir do 2º grau completo, e aos que exercem cargos ou funções inerentes às áreas de finanças, licitações, e administração de pessoal registrou a participação de autoridades municipais, como Prefeitos, Secretários e Diretores de vários municípios do Estado, dado bastante importante, quando se sabe que as decisões são concretizadas na esfera da hierarquia administrativa. A partir da compreensão das informações repassadas no treinamento para as autoridades administrativas, as ações tornarse-ão mais fáceis de serem concretizadas. Com essa estratégia, o TCE está contribuindo para que os órgãos da administração pública tenham seus arquivos organizados e principalmente, que as prefeituras criem por Lei, ou Decreto o Arquivo Municipal que na maioria são meros depósitos de documentos, formado por massas documentais acumuladas (MDA), sem nenhum critério de preservação.

#### 2. OBJETIVO

Capacitar gestores públicos para bem administrar e criar uma conscientização de que a informação produzida pelos órgãos gera os arquivos, formando um sistema de informação que deverá receber tratamento técnico adequado, a fim de apoiar à administração atendendo às necessidades de recuperação, de preservação e de acondicionamento, com o acesso as informações geradas como produto das atividades que são inerentes aos órgãos, refletindo as decisões de acordo com a estrutura orgânico-funcional, criando desta forma os Arquivos Municipais.

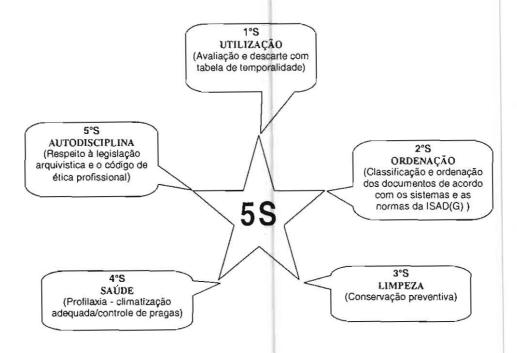
#### 3. FORMA DE TREINAMENTO

O treinamento é divido em três Módulos: "Planejamento" com 08 horas/aula, "Gestão Pública LRF, EC 25, e EC 29" com 16 horas/aula e Organizando Arquivos e 5S, com 16 horas/aula, perfazendo um total de 40 horas/aula. É observada a importância de se fazer o planejamento em todas as tarefas realizadas e a aplicação das novas diretrizes da gestão pública em face da Lei de Responsabilidade Fiscal. Com o módulo Organizando Arquivos e 5S é respeitado a Constituição Federal nos Títulos, Capítulos e Artigos que tratam do acesso à informação e preservação ao patrimônio

histórico e cultural, a Lei Orgânica dos Municípios sobre o assunto a lei de Arquivos 8.159 de 08 de janeiro de 1991 e outras leis e decretos que tratam da preservação documental. Todas as técnicas de aprendizagem são aplicadas através de aulas expositivas e práticas, com a utilização dos meios didáticos como o uso de transparências coloridas, ou data show (dependendo dos recursos didáticos de que dispõem os municípios) flit/chart, quadro branco, distribuição de apostilas, vídeo com exibição de filmes sobre Conservação Preventiva de Bibliotecas, Museus e Arquivos e Centros de Documentação, ressaltando a importância da preservação dos documentos como apoio à administração, como elemento de prova, como apoio técnico, cientifico e cultural e como recuperação da memória dos Municípios, do Estado e de uma Nação. São apresentados livros técnicos da área preservação documental e de arquivologia, experiências com reciclagem de papel (para recuperação de documentos), a exibição de documentos em papiro, pergaminho, apresentação de papéis especiais para acondicionamento, materiais de consumo e de equipamentos permanentes adequados na organização dos documentos de arquivos. Apresentação e aplicação do programa 5S (Figura 1) nos arquivos e na preservação documental com elucidação de cada S e como se adapta para organização dos arquivos. É elaborado um Plano de Ação para implantação de um Sistema de Arquivo aplicando os 5S (senso de utilização, senso de ordenação, senso de limpeza, senso de saúde, senso de auto-disciplina), que serve como ferramenta estratégica para o planejamento, organização, acompanhamento e alcance de metas. São aplicadas dinâmicas de grupo, onde se buscam sensibilizar os participantes através de jogos, mensagens, para uma maior descontração e um positivo ambiente psicológico e pedagógico.

As oficinas oferecidas são bem participativas e os treinandos encenam dramatizações com peças teatrais colocando em prática todos os ensinamentos repassados em sala de aula, vivenciando todo o aprendizado. Esse trabalho de base na implantação da qualidade na organização dos arquivos, com a inclusão dos 5S, é uma iniciativa pioneira do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba e verifica-se a racionalização, rapidez e eficiência na recuperação da informação precisa e preservação da memória das instituições municipais, estaduais e federais.

Figura 1: Utilizando o Programa 5S nos Arquivos



#### 4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS PARA O DESENVOLVI-MENTO DOS CONTEÚDOS

A metodologia utilizada para o desenvolvimento dos conteúdos se dá de uma maneira sistemática e didática de acordo com o programa previamente distribuído com os participantes, onde são aplicados os conceitos de Informação/Documento, Arquivo (conceito, classificação, fases e funções, importância e finalidade). Diagnóstico da situação dos arquivos (com estudos de case), levantamento da estrutura organizacional do órgão a ser trabalhado, Gestão e Avaliação de Documentos, Tabela de Temporalidade com a metodologia e sua aplicação, Métodos de arquivamento e a aplicação da ISAD (G), Conservação Preventiva dos documentos (causas de deterioração do papel, como prevenir e conservar o acervo arquivístico e bibliográfico). Exibição de filmes técnicos, coloridos, para uma melhor visualização e fixação dos conteúdos. Com a didática adotada e um melhor desenvolvimento dos con-

teúdos, aplicação de dinâmicas de grupo com referência aos assuntos abordados, o que desperta um interesse e um entusiasmo pelo assunto exposto, provocando a participação efetiva dos treinandos, que, entusiasmados e interessados, mostram-se atentos num clima de debates e experiências de ambas as partes – instrutor/treinandos,- bastante enriquecedor para fixação da aprendizagem. Na implementação das atividades da *Oficina: Organizando arquivos e 5S*, são utilizados, de maneira conjugada, elementos e mecanismos, teóricos e práticos, de real importância para gerar facilidades que viabilizam os objetivos e as metas preestabelecidas para o treinamento/oficina. Destacamse entre os recursos, métodos e procedimentos utilizados na oficina:

- a) Exposições dialogadas sobre conteúdos teóricos;
- b) Formação de equipes para desenvolvimento de estudos e trabalhos, individuais ou em grupo;
- c) Apresentação de "Case", com realização de diagnóstico com uma simulação de aplicação nos arquivos das prefeituras locais;
- d) Estudo dos métodos de arquivamento adotados, com suas aplicações na prática de acordo com as características dos documentos de cada instituição ou Município para a formação do Código de Classificação e elaboração da Tabela de Temporalidade.
- e) Instrução e prática da norma geral internacional de descrição arquivística ISAD (G)
- f) Formação de equipes para elaboração do Plano de Ação para atingir as metas estipuladas em planejamento;
- g) Realização de exercícios e dramatização com peças teatrais sobre desenvolvimento dos temas aprendidos em sala de aula, passando do teórico para o concreto, com sucesso absoluto e a participação integral dos treinandos.

#### 5. RESULTADOS ESPERADOS

- Que os participantes assumam o papel de multiplicadores levando para o ambiente de trabalho o que foi abordado em sala de aula;
- Que seja feito um projeto de Lei para a criação do Arquivo Municipal e que os órgãos participantes implantem um sistema de Arquivo com a utilização dos 5S para uma melhor organização e a recuperação da informação;

- Que se forme uma Comissão de Avaliação de Documentos e seja elaborada a Tabela de Temporalidade, com o Código de Classificação, para que não se destruam documentos de valor comprobatório e histórico, e não se acumulem documentos desnecessários;
- Que todos participantes entendam que lidar com documentos de arquivos é lidar com a história e com provas documentais dos atos administrativos;
- Que preservar documentos é dever de toda a instituição pública e privada;
- Que os Arquivos sejam organizados obedecendo às normas arquivísticas;
- Que os Municípios, o Estado e outras instituições públicas e privadas obedeçam a Constituição Federal, a lei de Arquivos n. 8.159 de 08 de janeiro de 1991, até então desconhecida por muitos treinandos, para preservação da memória do país, a Lei Orgânica dos seus Municípios e a Constituição Federal.

#### 6. PONTOS POSITIVOS DOS TREINAMENTOS

- Realização de um sistema de treinamento com pleno êxito, permitindo a qualificação e capacitação dos gestores públicos, proporcionando o desenvolvimento de um trabalho mais eficiente;
- A introdução da preservação documental nos cursos de Capacitação de Gestores Públicos com o Módulo Organizando Arquivos e 5S, despertou nos municípios e outros órgãos públicos uma maior responsabilidade para criação do Arquivo Municipal e a implantação de um sistema de arquivos, possibilitando uma política arquivística com a maior rapidez da recuperação da informação;
- A participação efetiva, com interesse claro e entusiasmo dos treinandos nas aulas, com a vontade de acertar e praticar o que lhe foi apresentado pelo facilitador/instrutor;
- O despertar dos participantes pelo valor da preservação documental como apoio à administração, ao desenvolvimento científico e à história, com a ação voltada para qualidade com implantação dos 5S;
- O conhecimento dos procedimentos utilizados para a eliminação de documentos com responsabilidade, através da Avaliação (Análise de documentos com um Comissão interdisciplinar) e elaboração da Tabela de Temporalidade dos documentos, tarefa que se realizava aleatoriamente;
- · O interesse dos Prefeitos, Secretários, Diretores, e agentes administrati-

vos com a disposição de organizarem os arquivos de seus Municípios antes tidos como meros depósitos de papéis empoeirados;

- Realização de uma política voltada para valorização do funcionário público, oferecendo-lhe a oportunidade de adquirir conhecimentos básicos, técnicos para o melhor desempenho de suas funções;
- A criação de multiplicadores da informação;
- O interesse das instituições participantes em Cadastrar os Municípios Paraibanos e outras instituições públicas no CONARQ Conselho Nacional de Arquivos, para promover a implantação de um Sistema de Arquivos, e a inscrição no Conselho Internacional de Arquivos Municipais CIA/SAM.

# 7. Análise dos aspectos dos treinandos com relação à prática das técnicas arquivísticas antes do treinamento.

- a) Falta de uma formação arquivística. Apenas 3% com noções de organização de arquivos ou com participação em cursos rápidos, e 1% com curso de especialização em arquivos.
- b) Desconhecimento da grande maioria de uma política da preservação de documentos e a desinformação sobre o programa de conservação preventiva;
- c) Somente 3% dos participantes conheciam a lei de arquivos nº 8.159 de 08 de janeiro de 1991.
- d) 99% não tem conhecimento se os arquivos dos seus municípios e outros órgãos públicos são criados por Lei ou Decreto. (sabem que possuem salas ou depósitos de documentos muitas vezes conhecidos por "arquivo morto")
- e) Nas instituições beneficiadas os treinandos desconhecem a existência de um registro esquemático do ciclo vital dos documentos: A Tabela de Temporalidade.
- f) Falta de informação sobre instrumentos de pesquisa. Conhecem "quando existe" apenas listagens em ordem alfabética ou numérica dos documentos;
- g) Desconhecimento da necessidade de um manual de procedimentos técnicos para a organização de arquivos, como instrumento orientador das normas:
- h) Desconhecimento da norma geral internacional de descrição arquivística ISAD (G);

i) Falta de uma informatização dos documentos. Algumas instituições utilizam somente para entrada de processos no protocolo. Ainda não possuem um Banco de Dados para recuperação da informação. Para isso se faz necessário primeiramente à organização do acervo dentro dos padrões arquivísticos.

#### 8. RESULTADOS OBTIDOS

Após a 1ª etapa do treinamento, o Presidente do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, Conselheiro Flávio Sátiro Fernandes, em janeiro de 2002, enviou oficio aos Prefeitos dos Municípios Paraibanos que foram beneficiados com os treinamentos cobrando as ações concretas para a criação e manutenção dos arquivos Municipais. O Estado da Paraíba possui 223 Municípios. No ano de 2001, foram beneficiados 113 Municípios num total de 622 servidores públicos. No ano de 2002 foram beneficiados 10 municípios num total de 378 servidores, perfazendo um total de 1000 participantes. Muitos desses não possuem estrutura para a preservação de documentos necessitando um trabalho mais aprofundado e com reforços de treinamentos, para maior conhecimento das técnicas arquivísticas e uma melhor conscientização sobre preservação documental. O Tribunal de Contas do Estado, em parceria com a SETRAS e o IDEME, está elaborando ações precisas para ajuda mútua na concretização desses esforços com finalidade de atingir as metas de organização e preservação dos documentos desses municípios, facilitando dessa forma o trabalho dos auditores da Corte de Contas e também para a preservação da história.

Após o treinamento 45% das Prefeituras responderam ao Tribunal de Contas relatando as providências tomadas com a relação à organização e a criação dos arquivos Municipais e 10% já tiveram ações concretas direcionadas ao acondicionamento, organização e providências da comissão de Avaliação para elaboração da Tabela de Temporalidade com a utilização do Programa 5S. A formação de equipes está sendo realizada com os recursos humanos que participaram do treinamento.

Com o treinamento os participantes tiveram conhecimento da importância do CONARQ – Conselho Nacional dos Arquivos e iniciaram através do "site" do Conarq pesquisas sobre leis e procedimentos relacionados à organização dos arquivos.

O Fórum dos Dirigentes dos Arquivos Municipais, na pessoa da Professora Daíse Aparecida de Oliveira, tomou conhecimento desse trabalho re-

alizado pelo TCE/SETRAS/IDEME da Paraíba e com o apoio do CIA/SAM, informou para alegria de todos os Municípios brasileiros que está apresentando uma proposta através de um projeto enviado a UNESCO, com a finalidade de ajuda mútua a esses Municípios para a criação através de uma Lei ou Decreto dos Arquivos Municipais.

#### PARA REFLETIR ...

Nada e tão perfeito que não possa ser melhorado.

Osada

Os arquivos não são, de maneira alguma, cemitério de documentos velhos e esquecidos. A qualidade essencial dos arquivos está em que registram, não somente as realizações, mas também os processos pelos quais foram efetuados.

H. L. White Bibliotecário – Arquivista

# SITUAÇÃO DOS ACERVOS ARQUIVÍSTICOS NAS PREFEITURAS MUNICIPAIS DA PARAÍBA Antes do Treinamento:

Arquivos criados por Lei ou Decretos	Eliminação de documentos	Tabela de Temporalidade	Instrumentos de Pesquisa	Arquivos Correntes, Intermediários e Permanentes	Conservação dos documentos	Equipamentos e Acondicionamento dos documentos
Inexistência de algum instrumento normativo.	Em várias instituições os documentos são eliminados sem a formação de uma comissão interdisciplinar para avaliação. Muitas vezes são apenas jogados no lixo ou eliminados através de portaria autorizando a "incineração"	Inexistência da Tabela de Temporalidade como instrumento vital dos documentos.	35% dos arquivos tem listagem em ordem alfabética ou numérica simples para atendimento aos usuários	95% não organiza os documentos nas três fases: arquivo corrente (ativo), intermediário (Semi-ativo) permanente (inativo), colocando os documentos no arquivo geral (quando existe) sem uma listagem de transferência. Apenas para desocupar os lugares.	93% dos arquivos encontravam-se em condições precárias de conservação. Documentos amontoados, deteriorados com fungos, e colocados em salas inadequadas. Documentos jogados no chão sem estantes. Quando muito de madeira. Prédios com goteiras, baratas, cupins e ratos.	90% possuíam estantes de madeira, ou estantes de aço com má estado de conservação. Pastas Az e suspensas pacotes amarrados com cordão e elásticos.

#### **RESUMO:**

A partir de uma parceria do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba -TCE/ Secretaria de Trabalho e Ação Social-SETRAS e o Instituto de Desenvolvimento Municipal e Estadual –IDEME, foi elaborado o Programa de Capacitação de Gestores Públicos com os módulos "Planejamento", ",Gestão Pública RF,EC25, e EC29" e "Organizando Arquivos e Programa de 5S". Esse treinamento tem como objetivo a correta aplicação dos recursos públicos, proporcionando aos agentes administrativos municipais, estaduais e federais as condições mínimas para o desempenho de suas funções, como também despertar nesses servidores a necessidade de valorização do conhecimento essencial para o bom gerenciamento do dinheiro, bens e valores públicos, com a organização e criação de Arquivos Municipais para o apoio das decisões administrativas e comprovação de seus atos e formação da memória histórica. Segundo o Presidente do TCE, "A inclusão do módulo Organizando Arquivos e o Programa de 5S entre as matérias desse treinamento deveu-se à constatação da precariedade com que são guardados os documentos existentes nos órgão públicos" (SÁTIRO, F. F. Informe TCE, 2001.) O Tribunal de Contas do Estado tem vivenciado permanentemente, através dos seus auditores que buscam documentos para realização dos seus trabalhos, notadamente nas Prefeituras e Câmaras Municipais, a falta de um sistema de recuperação da informação, e a falta de uma política de preservação documental, o que prejudica a realização dos seus trabalhos. Comprovadamente, são registrados fatos de servidores com aposentadorias em pendências por falta de documentos que são danificados pela ação dos agentes químicos, físicos e biológicos. A implantação desse programa tem proporcionado aos municípios um sistema de treinamento para os servidores, tanto na área de Planejamento, Lei de Responsabilidade Fiscal como na Organização dos Arquivos, introduzindo um tratamento técnico adequado aos documentos, com a finalidade da recuperação da informação como apoio à administração, à consulta, à pesquisa e a prova, e ao desenvolvimento científico, formando assim a memória dos municípios. Com essa estratégia, o TCE/SETRAS/ IDEME estão contribuindo para que os órgãos da administração pública tenham seus arquivos organizados com a aplicação do Programa 5S, e principalmente para que as prefeituras criem por Lei o Arquivo Municipal, o que na maioria, são meros depósitos de documentos sem nenhum critério de organização e preservação.

<sup>(\*)</sup> Comunicação apresentada no Simpósio Internacional de Arquivos Municipais, realizado no Hotel Glória na cidade do Rio de Janeiro – RJ, no período de 09 a 13 de julho de 2002.

#### **BIBLIOGRAFIA**

ANDRADE, Ana Isabel de Souza Leão. Arquivo Joaquim Nabuco; Considerações Metodológicas. João Pessoa: Instituto. Joaquim Nabuco, 1977.

ARQUIVO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Diagnóstico da situação dos arquivos do Estado de São Paulo; órgãos da administração direta sediados na Capital. São Paulo: Secretaria do Estado de Cultura do Governo de São Paulo, 1987.208p.

BELLOTTO, Heloisa Liberalli. Arquivos permanentes .: tratamento documental. São Paulo: T.A Queiroz, 1991

BERNARDES, Ieda Pimenta. Como avaliar documentos de arquivo. São Paulo: Associação dos Arquivistas Brasileiros/Núcleo de São Paulo, Arquivo do Estado de São Paulo, 1998. 89p. (Projeto como fazer v.1)

CONSEJERIA DE CULTURA. Guia dellos archivos históricos provinciales de Andalucía.

Andalucía: Junta de Andalucía, 2000. 181p.

CONSELHO INTERNACIONAL DE ARQUIVOS. ISAD (G) Norma geral internacional de descrição arquivística. 2ed. Adotada pelo Comitê de Normas da Descrição, Estocolmo, Suécia, 1996, versão final aprovada pelo CIA. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2001. 110p.,

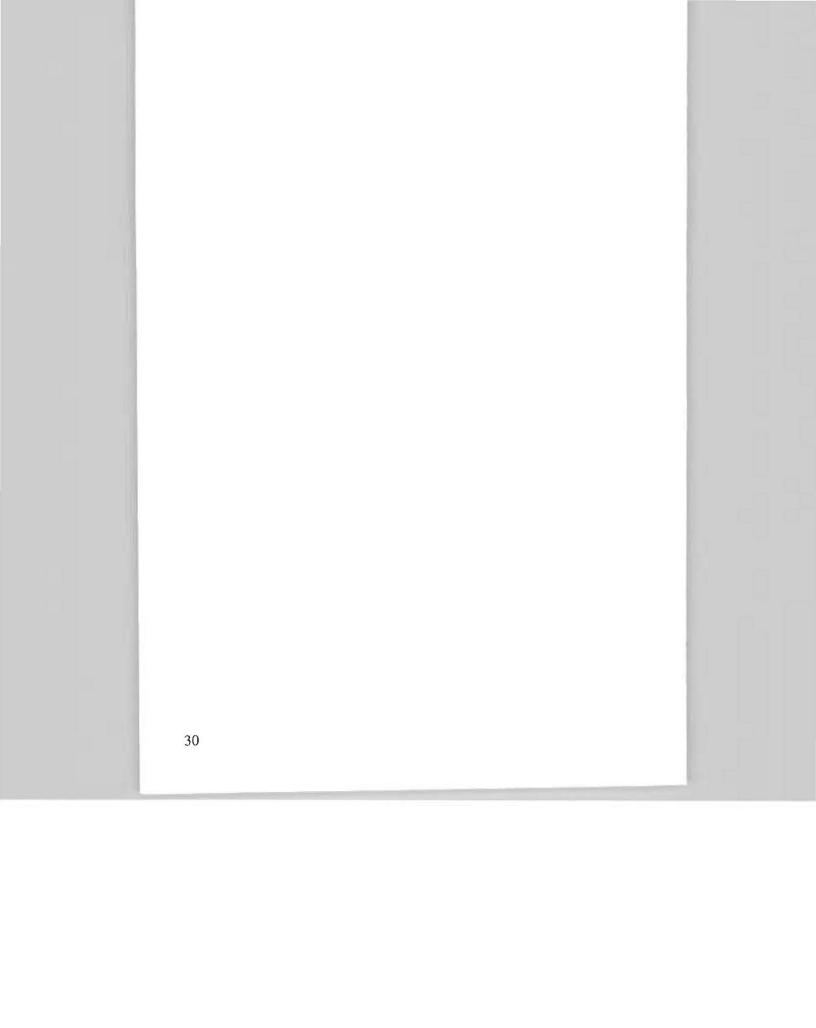
DICIONÁRIO DE TERMINOLÓGIA ARQUIVÍSITCA. Coordenação: Ana Maria Camargo, Heloisa Liberalli Bellotto; São Paulo: Associação dos Arquivistas Brasileiros: Núcleo de São Paulo, Secretaria do Estaldo da Cultura, 1996.142p.

FERNANDES, Flávio Sátiro. Palavra do Presidente. *In: INFORME TCE*. p. 2. João Pessoa: Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, set/out. 2002.

GUERCIO, Marria. Modelos para fomentar ed desarrollo de prácticas normalizadas en una region o en un pais determinado. Montreal-Canadá: Congreso Internacional de los Archivos.(XII), 1998 13p.

HEREDIA HERRERA, Antonia. Archivistica general, teoria y práctica. 6ed. Sevilla: Servicio de publicaciones de la diputación de Sevilla, 1993, 512p.

SILVA, Armando Malheiro da et al. Arquivísitca: teoria e prática de uma ciência da informação. v.1 Porto: Afrontamernto, 1998. 254p.



## AS TENDÊNCIAS DO DIREITO CONSTITUCIONAL MODERNO (\*) (\*\*)

► Manoel Gonçalves Ferreira Filho

Professor Titular de Direito Constitucional da USP

"Excelentíssimo Senhor Conselheiro Flávio Sátiro Fernandes, digníssimo Presidente do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba; Excelentíssimo Senhor Secretário de Estado representante de Sua Excelência o Governador do Estado; Excelentíssimo Senhor Secretário representante do Senhor Prefeito Municipal; Ilustre Conselheiro Otacílio Silveira, cujo nome está na égide desta Instituição; Excelentíssimo Professor Loureiro Lopes, do Centro Universitário; Minha cara Professora Livramento Bezerra; Excelentíssimos Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas; Excelentíssimas Autoridades; meus caros colegas Advogados e Professores; minhas Senhoras, meus Senhores, meus caros estudantes: Quero, em primeiro lugar, agradecer a gentileza do convite que tive para, mais uma vez, vir à Paraíba. Trata-se de um Estado que aprecio muito e que esconde na sua modéstia talentos fulgurantes. É para mim uma honra poder usar da palavra perante um auditório de paraibanos. Assim, reitero e insisto no meu agradecimento por esta oportunidade de voltar a esta terra tão generosa e povoada de mentes extremamente lúcidas. Quero, particularmente, agradecer as palavras da minha colega, a Professora Maria do Livramento Bezerra. São elas ditadas, sem dúvida, por um coração generoso, mas são palavras que me acarretam uma grandíssima responsabilidade. Na sua generosidade e no seu entusiasmo, ela me colocou nos píncaros da glória e, como agora vou ter de me dirigir a este auditório e dizer algumas coisas, temo o contraste entre as expectativas

que ela criou e a realidade que vou expor. Mas, de qualquer forma, quero agradecer as suas palavras tão generosas.

O tema que escolhi para esta palestra, pretendendo fazê-la de forma leve, são "As Tendências do Direito Constitucional Contemporâneo". Vou procurar traçar um grande panorama do que se passa no plano do Direito Constitucional e quais são os rumos que ele parece estar seguindo. Na verdade, o Direito Constitucional sofre, hoje, uma profunda transformação. O Direito Constitucional que aprendi há meio século atrás, ou quase meio século atrás, evidentemente, não é o Direito Constitucional que ensino hoje, e se as tendências que vou apontar se concretizarem, não será o Direito Constitucional que virá a ser ensinado por meus sucessores na Universidade Federal da Paraíba ou na Universidade de São Paulo, onde quer que seja. Mas que tudo muda, que tudo se transforma é uma verdade muito conhecida há muitos séculos. Já houve um famoso filósofo grego que dizia que era impossível para o homem banhar-se duas vezes no mesmo rio. Assim, o importante não é o fato de que o Direito Constitucional se transforma, mas é a rapidez com que ele se transforma. Realmente, nós podemos verificar, facilmente, que o mundo hoje anda muito mais depressa do que ele andava até pouco tempo atrás. O fenômeno da globalização — faça-se a seu respeito juízo positivo ou negativo — importa numa aceleração de todas as relações sociais e, consequentemente, numa aceleração das transformações por que passa o Estado. O Estado muda aceleradamente e é isso que precisa ser objeto de uma conscientização por parte daqueles que pretendam um conhecimento científico a seu respeito.

Assinalaria que essa acelerada transformação do Estado contemporâneo se manifesta, principalmente, em três planos: Ele traduz uma visão nova da soberania; traduz uma visão nova da própria idéia de Constituição; e traduz uma visão nova do agenciamento do poder. Nestes três planos nós identificamos algumas tendências de transformação que umas já estão avançadas, outras ainda são excipientes, mas todas elas são importantes, todas elas são profundamente significativas.

Comecemos por aquilo que, para dar um título, chamo de "Visão nova da soberania do Estado". Está em curso, talvez, porque falo de tendências que poderão concretizar-se ou não, está em curso diante dos nossos olhos uma formação de entes políticos supra-estatais, entes políticos com características novas. Todos que estudaram Direito estão habituados com o Estado e com os Estados. A realidade política, a organização política que nós estamos habitua-

dos é a organização do Estado que, em geral, se qualifica de Estado Soberano. Nós temos, até, por causa disso, dificuldades de compreender o que é que era o Império Romano, ou o que é que era o Sacro Império Romano-Germânico criado por Carlos Magno, que apenas teve a sua sentença de morte dada no início do Século XIX por Napoleão Bonaparte. Nós não concebemos outra entidade mais alta de que o Estado. O Estado como nós conhecemos é uma criatura do Século XVII. Os historiadores apontam que é a partir dos Tratados de Paz que puseram termo a chamada "Guerra dos Trinta Anos" em meados do Século XVII que surgiu esse Estado com que nós convivemos, esse Estado que nós conhecemos. Esse Estado, porém, em face de fenômenos da realidade atual, como exatamente a globalização, é - se me permitem a simplificação pequeno demais para controlar determinados problemas. Todo Estado deve zelar e na verdade acredito que todo Estado procure zelar pelo interesse de seu povo, para fazê-lo. Ele tem de controlar determinados fenômenos que ameaçam o bem estar desse povo. Num quadro de globalização, repito, o Estado que nós conhecemos parece pequeno demais para fazê-lo, ele não alcança todas as facetas do problema e, consequentemente, ele não pode atalhar a tempo e a hora as consequências que esses problemas podem trazer. Isto produz, atualmente, um processo de agregação ou de associação de Estados. O mais importante, o mais visível é o da União Européia, mas não é apenas na Europa que nós verificamos esse fenômeno, nós verificamos em outras partes do mundo e, inclusive, na nossa América do Sul. Sim, porque o Mercosul é uma entidade que pode ter uma evolução análoga àquela que ocorreu na Europa e que gerou o estabelecimento da chamada "Comunidade Européia". Veja-se bem: O fato de um Estado associar-se a outros Estados para perseguir objetivos comuns não é novidade. A História tem milhares e milhares de exemplos que, inclusive, alguns datam da antiguidade. Essas associações de Estados seguiam o modelo que, nos livros, nós enunciamos como um modelo confederativo ou a confederação, quer dizer: Estados se associam por um tratado internacional em pé de igualdade; os interesses comuns são objetos de uma deliberação em que todos têm o mesmo voto; as decisões tomadas por esse órgão comum da confederação são dirigidas ao Estado, não ao povo desses Estados. Elas precisam ser traduzidas em outras normas, em outros atos, para que elas tenham efeito sobre o povo de cada Estado. Nessas confederações, cada Estado tem o direito de se retirar dela no momento que bem lhe pareça, é o famoso direito de secessão, ou seja, essas associações têm caracteres bem definidos e bem conhecidos que se prolongam nas chamadas sociedades internacionais, como a Organização das Nações Unidas, que nós vivenciamos. Essa fórmula, da confederação, é próxima de outra muito conhecida de nós que é o Estado Federal, Na verdade, o Estado Federal é o resultado de uma evolução histórica ocorrida na América do Norte, a partir, exatamente, de uma confederação de Estados. Sim, porque em 1776, quando ocorre aquilo que nos livros aparece como a Independência dos Estados Unidos, não foi bem isso que aconteceu, foram treze Colônias Inglesas que, ao mesmo tempo, declararam a sua independência da Inglaterra, mas formaram treze Estados Independentes, que se associaram, primeiro numa Confederação de Estados, chamada de Estados Unidos, que somente, mais de dez anos depois, com a adoção da Constituição de Philadelphia de 1787, se tornaram ou se reconheceu que haviam se tornado algo diferente, não mais uma Confederação de Estados, mas um Estado Federal. Vejam que isto não ficou claro de imediato. Foi, talvez, preciso que tivesse havido a Guerra Civil americana, chamada de Guerra de Secessão, para que ficasse claro que aquele ente era um ente diferente da confederação e que os entes componentes desse novo ente, os Estados membros dos Estados Unidos, não tinham o direito de cesseção, não podiam se retirar dessa associação, estavam presos definitivamente a ela. Foi preciso uma guerra para demonstrar.

Mas vejam que o Estado Federal é uma fórmula com traços bastante diferentes da Confederação que é o modelo do qual ele se originou por essa evolução a que me referi. Enquanto a Confederação é baseada num tratado, o Estado federal é baseado numa Constituição. Enquanto numa Confederação existe a plena igualdade de todos os Estados, num Estado Federal o poder político não admite a plena igualdade dos Estado, exceto no fato de que todos têm igual representação numa das Câmaras do Legislativo, mas a escolha do Executivo e mesmo da Câmara dos Deputados se faz por critérios diferentes e, mais ainda, o poder central num Estado Federal expede normas que são ordens diretamente a ser cumpridas pelo povo de todo o Estado Federal, diferentemente do que acontece numa Confederação. Poderia insistir nessa contraposição, mas os traços que apontei já bastam para que esclareça a tendência que quero mostrar, que é, exatamente, a tendência claramente manifestada na Europa. Na Europa, também, tudo começou em 1950 com um acordo estabelecendo um Mercado Comum, mas na década de 90 esse Mercado Comum foi substituído por um novo ente político que é a "Comunidade Européia". Um novo ente político que não é nem uma Confederação de Estados, nem o Estado Federal. Claro, poderá, amanhã, regredir no sentido de uma Confederação. Poderá, amanhã, progredir no sentido da formação de um novo Estado Federal, mas se os Senhores analisarem a estrutura da Comunidade Européia, vão ver que ela combina traços da Confederação e traços do Estado Federal. Primeiro: A Confederação Européia é baseada em vários tratados internacionais. O principal desses tratados é o chamado "Tratado de Mastriestch". Mas desse tratado resulta uma estruturação do poder. Um poder, sem dúvida, composto por representantes do poder dos Estados associados, mas um poder que expede ordens diretamente para o povo da Comunidade. Um poder cujas decisões podem ser contrasteadas por uma Corte da Comunidade Européia e muitos outros desdobramentos. Hoje, existe uma cidadania européia, hoje, existe uma moeda européia. Este ente Comunidade, que se manifesta na Comunidade Européia talvez seja um modelo não do Estado do futuro, porque propriamente não é um Estado, mas do futuro em que os Estados contemporâneos poderão transformar-se, poderão assumir anos à nossa frente. Claro, não é um fenômeno para amanhã, mas é uma tendência que provoca meditação e provoca até incertezas. Está aí um primeiro ponto, uma tendência que me parece clara no Direito Constitucional Contemporâneo. A tendência ao surgimento de uma nova forma política, uma forma política supra-estatal.

Mas, falava eu em Estado Soberano, para caracterizar o tipo de Estado com que nós estamos habituados a lidar. Aqui, também, existe uma tendência muita clara que deve ser levada em conta. Da soberania sempre se deduziu a regra da não ingerência, quer dizer, um Estado não deve se imiscuir em assuntos internos do outro; nenhum Estado aceita que um terceiro Estado lhe dite orientações especialmente quanto à sua estruturação política. Tudo isso era verdade até ontem, mas não é verdade hoje, porque especialmente em razão do propósito de defesa dos Direitos Humanos Fundamentais, não se admite mais que a soberania acoberte ações contrárias a tais direitos, e isto é bem visível em razão das chamadas "intervenções humanitárias" ocorridas em diferentes países do mundo, por exemplo na antiga Iugoslávia em tempo recente. Isto representa uma mudança senão uma supressão do velho conceito de soberania. Pelo menos, numa versão moderada, esse fenômeno que apontei significa a afirmação de que os direitos fundamentais são o limite à soberania.

Passemos — para não me alongar demais no primeiro tema — ao segundo aspecto. Existe, hoje, uma nova visão do que seja a Constituição. Todos

nós aprendemos ontem e aprendemos ainda hoje que a Constituição é a lei Suprema, mas será a Constituição a Lei Suprema? Hoje, por um lado, isso é contestado pelos internacionalistas, que entendem que o poder de autodeterminação dos Estados deve-se amoldar a determinadas regras do Direito Internacional, portanto da convivência entre os povos. Mas, pondo-se de lado essa objeção dos internacionalistas, há um outro aspecto mais importante que ressalta das grandes discussões doutrinárias contemporâneas: É a volta da idéia de que existe um Direito que não é criado pela vontade dos homens nem pela vontade dos Estados, mas que se impõe a todos os homens e a todos os Estados, inclusive se impõe ao Poder Constituinte que estabelece a Constituição, até ontem a Lei Suprema. Um autor alemão, Otto Baschoff, provocou uma grande discussão com um livro em que se retrata essa idéia, um livro que se intitula "Normas Constitucionais e Inconstitucionais". O livro tem, prudentemente, um ponto de interrogação. Ele não afirma, ele pergunta, mas é claro que ao fazer a pergunta ele levanta a tese de que acima da Constituição há regras que se impõem á própria Constituição. Liguem isso com o que dizia há um instante atrás a respeito dos Direitos Humanos Fundamentais e verão que se nós admitirmos que os Direitos Humanos Fundamentais são um limite à soberania, nós estamos implicitamente admitindo que acima da Constituição há os Direitos Humanos Fundamentais. Mas, não apenas os Direitos Humanos Fundamentais, são reconhecidos por inúmeros juristas como superiores à própria Constituição. Dirão os Senhores, isso são especulações de jurista, e a realidade prática? Trago a realidade prática. A realidade prática pode ser identificada em dois países com que nós temos liames: a França e a Espanha. O Conselho Constitucional Francês, que é o órgão de controle de constitucionalidade, exerce a sua atividade, ou seja o seu controle, aplicando não apenas as regras da Constituição de 1988 que é a Constituição vigente na França, mas também as regras extraídas do preâmbulo da Constituição de 1946, que são, na verdade, os Direitos Sociais e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, e, mais, certos Princípios Gerais de Direito, ou seja, da jurisprudência do Conselho Constitucional Francês se extrai a idéia de que a Constituição não é apenas o texto da Constituição, mas a este texto se somam as regras definidoras e garantidoras dos direitos fundamentais, dos direitos sociais e certos princípios gerais e fundamentais de Direito. É isto que os Senhores encontram no livro dos autores franceses denominado "Bloc de Constitutionalité". Isto não é apenas peculiar à França, porque na jurisprudência do Tribunal Constitucional Espanhol nós encontramos a referência ao "Bloque de Constitucionalidad" que representa uma outra versão da mesma idéia. Uma Constituição não é só aquilo que está escrito no seu texto; uma Constituição incorpora determinados princípios que são princípios fundamentais de Direito. A Constituição assim tende a ser vista, por um lado, como algo mais largo do que o seu texto formal, como por outro lado, se entende que a Constituição não pode ser estabelecida arbitrariamente pelo Poder Constituinte, mas tem que seguir os parâmetros desse Direito que, para ênfase, chamo de "Direito com dê maiúsculo".

Acrescentaria até um aporte nacional para o problema, mas de outro ângulo. Todos os Senhores sabem que, recentemente, há dois anos e meio, foi regulamentada a Ação de Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental Decorrente da Constituição. Ora, se há preceitos fundamentais na Constituição deve se entender que há outros preceitos que não são fundamentais na Constituição. Aí vem, agora, o nosso Direito trazendo uma quebra na velha idéia de Constituição, a idéia de que todas as normas da Constituição estavam no mesmo nível. É um outro ponto a meditar, um sinal de que a própria idéia de Constituição está passando por importantes transformações. Mas isso não quer dizer, vejam bem, que a idéia se esteja desvalorizando. Eu, Professor de Direito Constitucional não viria jamais a público, e perante um público tão ilustre, para baratear a importância do Direito Constitucional. Ao contrário, a importância da Constituição se está valorizando e o sinal é dado, também, por algo que se depreende do Direito Comparado. Este algo é o desenvolvimento do que se chama de Justiça Constitucional, que hoje domina a Europa e se estende a outros países do mundo, ou seja, hoje pelo mundo a fora existe uma Justiça criada, instituída, amoldada para proteger a Constituição, para garantir a Constituição e uma Justiça que tem efetividade, ou seja, que tem força para impor as suas decisões. A primeira vista isso não é grande novidade para nós brasileiros. Todos nós sabemos que o controle de constitucionalidade penetrou o Brasil com a Constituição Republicana de 1891 seguindo, na verdade, parâmetros do Direito Constitucional Norte-Americano, desde o famoso caso Marbury vs. Madison de 1803. Assim, nós estamos habituados à existência de um controle de constitucionalidade que nulifica os atos inconstitucionais e que serve de garantia para a Constituição. Mas, se isto é verdade, olhando para fora, nós vamos verificar que até o final da Segunda Guerra Mundial, poucos eram os países em que existia um sistema de proteção à Constituição. Ele existia na Europa, por exemplo, embora nos anos vinte, por influência do grande Hans Kelsen, se tivesse

feito uma primeira tentativa de implantação da Justiça Constitucional. Mas essa Justiça Constitucional só veio a triunfar na Europa com a Constituição Italiana de 1948, e na Constituição da República Federal Alemã de 1949. Depois generalizou estando presente na Constituição Francesa como Conselho Constitucional, na Constituição Espanhola, na Constituição Portuguesa e todas as Constituições do Leste Europeu.

Hoje, no mundo todo existe, portanto uma proteção à Constituição, mas é preciso registrar que a Justiça Constitucional, estilo europeu digamos assim, procede de princípios diferentes daquela Justiça Constitucional que nós conhecemos praticada no Brasil, porque essa Justiça Constitucional, em primeiro lugar, é vista como um verdadeiro Poder, ela não é integrada no Poder Judiciário. Se os Senhores consultarem todas essas Constituições vão ver que nenhuma delas coloca o Tribunal Constitucional, a Corte Constitucional como integrante do Judiciário. Em segundo lugar, porque essas Cortes Constitucionais têm uma composição — com as devidas aspas — "política", porque os seus membros são indicados pelo Orgãos de Poder com a aprovação do Parlamento em geral, mas respeitando critérios políticos. Os membros dessas Cortes Constitucionais têm mandato de prazo certo e, em geral, não podem ser reconduzidos ou só podem ser reconduzidos uma vez. Eles fazem o controle de constitucionalidade, mas fazem mais um controle de legitimidade, porque se apegam mais a princípios do que a regras escritas. Essa Justiça Constitucional posta como um Poder à parte dos Poderes, tem uma função, portanto, de legislador em última estância, ainda que de um legislador negativo. Com essa fórmula da Justiça Constitucional, os europeus evitaram um problema, que é o de legitimidade, ou seja, qual é a legitimidade de um não eleito para apreciar decisões de poderes eleitos? Porque é isso que todos os dias ocorre em sistemas como o nosso, em que se dá o controle judicial de constitucionalidade e é um sistema mais flexível, um sistema que evita a persistência de orientações que estão superadas pela evolução política no tempo. Para brincar um minuto, eu, se fosse Presidente da República eleito na próxima eleição, ia certamente decepcionar uma série de amigos meus, grandes juristas, porque não iria nomear nenhum deles para o Supremo. Iria escolher, para as quatro ou cinco vagas que virão, jovens juristas com trinta e cinco anos de idade, que é o mínimo que a Constituição permite, para nomeá-los. O meu Partido poderia, daqui há cinco anos não existir, mas durante os próximos trinta e cinco anos eu teria a maioria no Supremo Tribunal Federal e, portanto, teria a influência política na condução dos negócios públicos. Um mandato evita esse problema. A sintonia política evita a defazagem. Uma

Constituição evolui como tudo no Direito Constitucional e essa evolução precisa estar presente na própria Justiça Constitucional.

Deixemos de lado, agora, as transformações ou as tendências às transformações que nós registramos quanto à Constituição, para tratarmos de algumas poucas relativas à estruturação do poder. A primeira delas é a acentuação de uma tendência que não é nova, qual seja, a da procura de meios de complementar a democracia representativa. No Século XVIII se chamava Governo Representativo. O Governo Representativo procede de uma idéia que está no Espírito das Leis de Montesquieu, uma idéia que está no Livro XI, Capítulo 6°, do Espírito das Leis, exatamente o mesmo Capítulo em que se fala da separação dos Poderes. Montesquieu, depois de falar da separação dos poderes analisa um modo de constituição, de estruturação dos poderes, e quando ele fala do Poder Legislativo, ele diz mais ou menos o seguinte: "seria bom que do Poder Legislativo participassem todos os cidadãos, mas seria inviável, seria impossível. Então, conviria que eles o fizessem por meio de representantes" E aí é que vem a bomba: "Esses representantes teriam uma vantagem. A vantagem é que eles saberiam conhecer as oportunidades, as ocasiões, saberiam decidir melhor os problemas políticos do que o povo em geral". Nitidamente existe, aí, uma conotação aristocrática, a idéia de que nem todos têm o mesmo nível de percepção e julgamento, quanto aos problemas que interessam a todos; isso não é democrático. Mas o que é democrático é a idéia de que todos tem a capacidade de escolher esses que têm a capacidade de melhor decidir os problemas políticos. Está aí o nascedouro do governo representativo e da democracia representativa, porque se os senhores forem fazer uma pesquisa histórica, os senhores vão se aperceber que só se começou a falar em Democracia Representativa depois que se chegou ao sufrágio universal, dentro da idéia de que se todos participam da escolha e o governo representativo é o único que é praticável, aquela é a forma moderna possível de governo democrático. Um Governo em que o povo se Governa por meio de representantes que ele escolhe, por meio de representantes que vão traduzir em atos a vontade implícita desse povo.

Mas essa fórmula é uma fórmula que sempre foi sujeita a críticas. Se citei Montesquieu como o pai, sem o querer, da democracia representativa, vamos citar outro Francês que esse é o crítico. Na verdade outro autor de língua francesa, porque ele era um suíço de Genebra chamado Jean Jacques Rosseau. No Contrato Social, que é outra das obras fundamentais do pensamento político, Rosseau ironiza a representação se referindo a um povo tão tolo que pensa ser livre porque, periodicamente, escolhe os seus senhores. E ele estava, evi-

que o povo realmente só era o senhor do poder no dia da eleição, porque no dia seguinte ele era governado, não era mais governante. Isto é, no Século XVIII e, mais adiante, nós encontramos essa mesma crítica formulada por outros autores como vieram, também, as tentativas de aprimoramento. Uma delas é devida a Hans Kelsen, é a idéia de transformar os Partidos nos verdadeiros atores da política para obter, com isso, que na eleição o povo não apenas escolhesse quem iria governar, mas escolhesse também, pelo menos nas suas linhas gerais, a política, porque seria o programa do Partido que seria posto em prática. Lamentavelmente, o modelo é bonito no papel, porque na prática a conversa é um pouco diferente, pelo menos nos países que conheço, não sei se ela é igual nos países que os senhores conhecem, mas isso é uma outra conversa. Essa preocupação com o aprimoramento da democracia é antiga, mas hoje se procura, especialmente, desenvolver esse aprimoramento da democracia, ou aprimoramento da qualidade democrática da democracia dando aos cidadãos uma participação direta na proposta de medidas ou na decisão de medidas. E os senhores logo vêem que estou fazendo referência a institutos como o plebiscito, que é uma consulta; ao referendo, que é uma aprovação de um ato já aprovado pelo Parlamento; à iniciativa legislativa popular e até a outras fórmulas que ainda não estão consagradas na Constituição, mas já estão consagradas, por exemplo, em leis orgânicas de municípios, como a elaboração participativa de orçamento e outras sugestões desse tipo, ou seja, continua a existir e se intensifica a preocupação em aprimorar a democracia, a dar um caráter mais democrático à democracia representativa. Já existe até — mas aí nós já estamos no âmbito das curiosidades — quem proponha uma democracia direta eletrônica, porque pelo menos para ficção política se pode imaginar que todos nós com um botão e uma televisão poderíamos decidir os problemas nacionais. O problema seria posto pela televisão e, apertando o botão "sim" ou o botão "não", nós estaríamos decidindo, quer dizer, a Democracia eletrônica na ficção política existiria. A questão é só muito simples: Quem é que vai fazer as perguntas? Quem é que vai levantar os problemas? Mas aí já não estou vendo como tendência, mas estou apontando isso como curiosidade.

dentemente, falando da Inglaterra, naquele tempo. Mas o que ele queria dizer é

Falei, há um instante atrás, de separação de poderes. Há muito tempo que já se anuncia a morte da separação dos poderes. Na verdade, não é bem a separação dos poderes que tende a desaparecer, e esta é uma tendência que

registro, mas é a forma clássica da separação de poderes, porque se nós tomarmos a fórmula clássica ao pé da letra, hoje ela não é praticada em país algum do mundo. Os nomes, as designações perduram, mas o que cada Poder efetivamente faz mudou completamente. O Executivo, hoje, não executa, o Executivo, hoje, governa. O Executivo tornou-se sinônimo de Governo e isto está até reconhecido em Constituições, como a Constituição Francesa de 1958. O Executivo, especialmente, por causa da eleição democrática dos seus membros, tende a ser o poder preponderante na estruturação do Estado Contemporâneo. O poder que toma as grandes decisões e fixa as grandes linhas. Até ontem, causava um grande escândalo o fato de que, disfarçadamente, ou usurpativamente, o Executivo legiferasse, Hoje nós estamos perfeitamente habituados com isso, porque se nós vamos à França, encontramos o chamado "Regulamento Autônomo", que por ser autônomo não é regulamento no estilo clássico, é um poder normativo que a Constituição dá ao Presidente da República em determinadas matérias, e nem se fale na "Lei Delegada". Quanto ao Brasil, o principal legislador — acho que vocês vão concordar comigo — é o Presidente da República por meio de Medida Provisória. Hoje ninguém mais se escandaliza com o fato de que o Executivo tornado Governo é quem legifere, e na verdade ele o faz com a tolerância ou com a passividade do próprio Poder Legislativo, porque o Poder Legislativo se apercebe que ele não tem condições de, a tempo e a hora, atender às necessidades do Estado Contemporâneo. Sim, porque o Estado Contemporâneo, vejam bem, é um Estado que intervém no domínio econômico-social e é um Estado de Direito que para intervir no domínio econômicosocial precisa seguir as formas do Direito, as formas legais. Para que o Executivo tornado Governo realizasse essa missão de zelar pelo bem estar com intervenção do domínio econômico-social, ele precisaria, como precisa, ter os instrumentos legislativos que o habilitassem a tanto. Ora, esses instrumentos legislativos deveriam, também, ser propiciados a tempo e a hora pelo Parlamento, o que de há muito não acontece.

O que acontece com o Legislativo, hoje, é que ele se concentra numa atividade muito importante, que não é a de legiferar, mas é a de controlar a atividade governamental, isto é, a atividade do Governo. No Parlamentarismo isso é oficial, porque o Parlamento pode por uma "Moção de desconfiança" derrubar o Gabinete a qualquer momento. Mas isso tende a se implantar no próprio plano do Presidencialismo, que ainda é a fórmula política que mais se apega à fórmula clássica da separação dos Poderes. Então, nós temos um Po-

der Executivo tornado Governo; um Poder Legislativo tornado poder de controle. Isto leva Constituições — cito mais uma vez a Constituição Francesa de 1958 — a nem mais falar em Poder Legislativo e Poder Executivo, mas colocarem as coisas de modo realista, distinguindo Governo, Parlamento e colocandose à parte, a problemática da Justiça.

Essa situação foi antecipada num livro de um importante constitucionalista chamado Carl Loewenstein. Nesse livro, depois de mostrar que a separação de Poderes, a fórmula clássica com Executivo, Legislativo e Judiciário correspondia às necessidades governamentais de um determinado período histórico, basicamente Século XVIII, mas que se projetou no Século XIX e metade do Século XX, Loewenstein assinala que as funções necessárias a um Estado, hoje, são outras, e ele identifica três: a função de decisão, que é exatamente a de tomar as decisões que orientam a política nacional; uma função de execução, que ele pretende ver desempenhada por uma administração pública isenta de conotações políticas; e uma função de controle. O controle, por um lado, político e, por outro lado, jurídico, a verificação do respeito às normas e às regras. Vejam que esse modelo nesses termos não está em Constituição nenhuma, mas parece ser a tendência que, num futuro não muito remoto, assimilarão as Constituições, substituindo a velha separação de Poderes por uma outra separação de poderes que proceda a uma divisão, para impedir a concentração do poder que é sempre negativa, sob critérios mais consentâneos com a época em que nós vivemos.

Quanto ao Judiciário, nós também identificamos uma tendência importante nos dias que correm quanto ao seu papel. Diria – um pouco para chocar o auditório e provocar a atenção – que o Judiciário se politiza. Na verdade, se politiza no bom sentido, mas às vezes, também, se politiza no mau sentido. Ele se polítiza no bom sentido na medida em que as Constituições mais recentes, como a Constituição brasileira, são o que se chama de "Constituições abertas", que afora regras que instituem o poder em limites, também fixam uma série de princípios e parâmetros mais flexíveis que deve ser observados na condução dos negócios públicos. O Judiciário, na medida em que ele exerce um controle sobre a atuação governamental é, em conseqüência, levado a ter de apreciar esses princípios, e ao apreciar esses princípios ele passa a exercer mais um controle de legitimidade do que, singelamente, um controle de legalidade. Essa politização do Judiciário é exatamente o termo que encontrei para chamar a atenção de que o Judiciário, de mais em mais exerce um controle de legitimidade

embora não abandone o controle de legalidade. Não é difícil chamar-lhes atenção do porquê, e o exemplo pode ser extraído da Constituição brasileira. Os Senhores sabem que no artigo 37 da Constituição Federal encontramos um enunciado de uma série de princípios: moralidade, economicidade, além de legalidade e outros. No artigo sobre os Tribunais de Contas há, também, toda uma coleção de princípios. O que são princípios? São normas gerais que devem ser concretizadas em face de casos concretos e disto decorre que, em razão da concretização do princípio, o Juiz seja do Judiciário, seja o Juiz da Justiça Constitucional, seja o Juiz do Tribunal de Contas, tem de ir além do aspecto meramente formal da legalidade ou, pelo menos, de uma legalidade concebida como formalismo. Esse controle de legitimidade é um controle que se difunde pelo mundo a fora, fazendo com que os Juizes – e aí estou incluindo os dos Tribunais de Contas – não se preocupem somente com as formas ou tanto com as formas, mas se preocupem, também, com a essência do ato, a natureza do ato, com o aspecto de justiça, o aspecto de correção do ato e não, apenas, com o cumprimento das formas, com o cumprimento dos requisitos formais. E claro que essa tendência, a transformação do controle pelo Juiz e o controle de legalidade num controle de legitimidade tem um perigo que é, exatamente, o da politização no mau sentido, na medida em que esse Juiz se torna, de certa forma, um legislador, na medida em que ele concretiza princípios e, ao concretizar princípios, ele fatalmente vai agradar a uns e mais fatalmente, ainda, vai desagradar a muitos outros. Notem que esse fenômeno é bem visível na realidade brasileira. Os mais velhos, são raros aqui, os meus contemporâneos são raros mas, talvez, haja um outro, devem se lembrar do tempo em que julgamento do Supremo Tribunal Federal só era lido no Diário da Justiça. Hoje, julgamento do STF é primeira página de jornal, e a apreciação que se faz os julgamentos, frequentemente, é aquela apreciação política do tipo "foi em benefício disso", "foi contra aquilo", é o sinal desse problema, que vem do controle de legitimidade de uma certa politização do Judiciário.

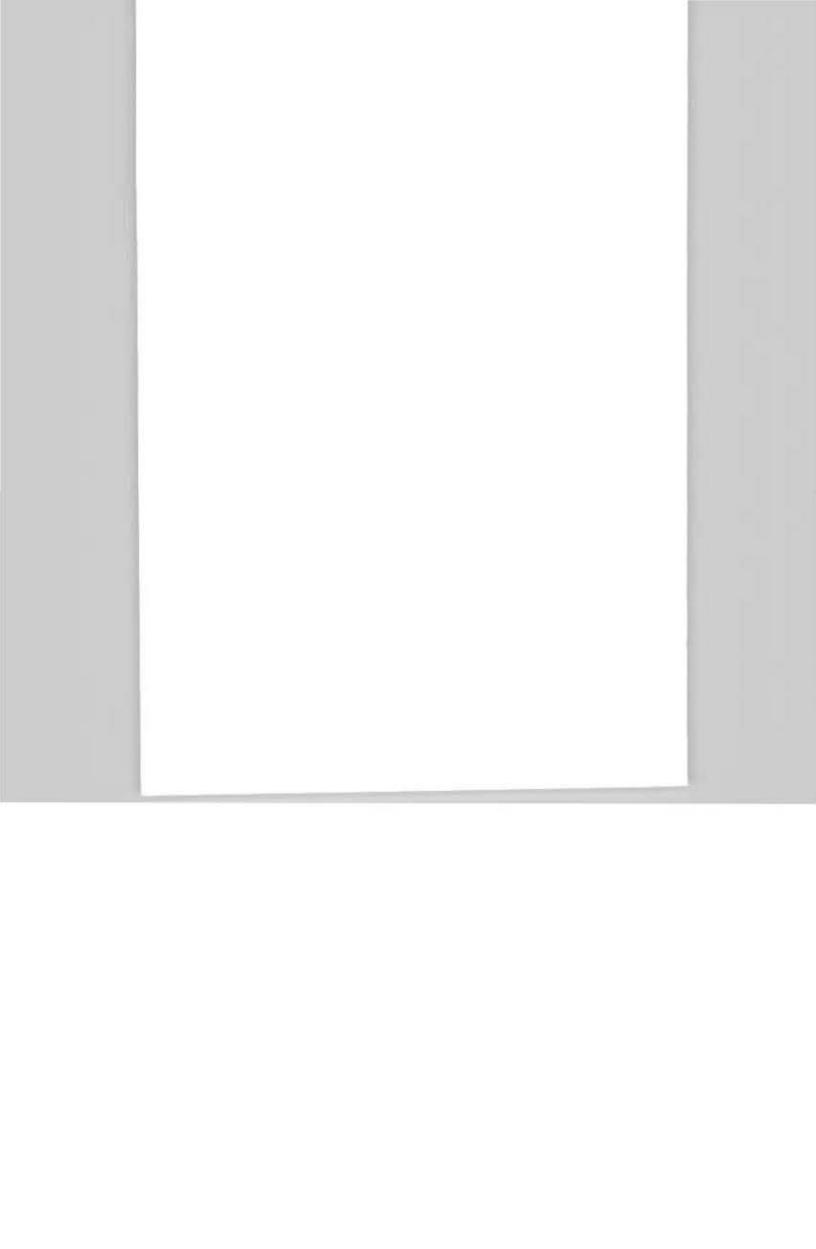
Meus Senhores e minhas Senhoras. Essas são as principais tendências que gostaria de deixar sublinhadas nesta noite. É claro que estou falando de tendências, que podem, no futuro, se concretizar ou não se concretizar, mas tendências que me parecem claramente presentes no Direito Constitucional Contemporâneo. Obstáculos há à concretização de várias dessas tendências. Comecei falando de Direitos Humanos Fundamentais e termino falando de Direitos Humanos Fundamentais. Sem dúvida, há uma tendência a enfatizar a im-

portância dos Direitos Humanos Fundamentais. Mas essa enfatização dos Direitos Humanos Fundamentais, não deixa de encontrar resistências e resistências ponderáveis. Vou lembrar uma que, aqui, habitualmente, não se menciona quando se faz esse tipo de discurso: Os Senhores sabem que o que nós na nossa civilização — chamemo-la de "Civilização Cristã Ocidental" — concebemos como Direitos Fundamentais não é exatamente o que outras civilizações concebem como fundamentais direitos de seus membros. Os Muçulmanos têm uma visão bem diferente da nossa em alguns pontos muito claros e importantes. Não estou caluniando a Civilização Muçulmana se apontar que ela não reconhece a igualdade do homem e da mulher, e não reconhecendo essa igualdade, tira daí uma série de decorrências, como por exemplo a liberdade do casamento. Não vou fazer uma conferência mostrando esses pontos que todos conhecem, que há uma visão diferente entre a Civilização Muçulmana e a Civilização Ocidental. Está aí um fenômeno que dificulta a universalização dos Direitos Fundamentais. Pelo menos dificulta uma certa visão ingênua de favorecimento dos Direitos Fundamentais, visão que chamo de ingênua que é a visão de que nós devemos multiplicar os Direitos Fundamentais. Na verdade, se nós quisermos a universalização dos Direitos Fundamentais, precisamos reduzir os Direitos Fundamentais aos fundamentais para todas as culturas e para todas as civilizações. A universalização dos Direitos Fundamentais é uma tendência mas é uma tendência que encontra obstáculos. Certamente, a palestra de hoje não lhes trouxe senão algumas interrogações. Quem sabe daqui há dez ou vinte anos alguém ainda se lembrará desta aula para dizer: "tá vendo? Aquele Professor não estava tão errado!" E previu que haveria uma transformação no Estado neste ou naquele sentido. Ou então, também — a esperança e a vaidade humana são sempre muito grandes — daqui há dez anos alguém se lembrará dessa palestra e vai dizer: "Ele só disse tolice!". Muito obrigado pela atenção".

<sup>(\*)</sup> Aula Magna proferida pelo Professor Monoel Gonçalves Ferreira Filho, assinalando o início dos atividodes docentes da Escala de Contas Conselheiro Otacílio Silveira e instalação dos Cursos de Especialização em Gestão Pública e em Direito Municipal.

<sup>(\*\*)</sup> Texto não revisto pelo Polestrante.

ARTIGOS



# A 4ª AUDITORIA INTERNA DA QUALIDADE, NOS MOLDES DA ISO – 9000, REALIZADA NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

▶ Ed Wilson Fernandes de Santana \*

"A autêntica noção de qualidade suscita a possibilidade de vislumbrar no mundo conteporâneo e do porvir, sem correr-se o risco de devanear numa utopia irrealizável, a convivência harmônica e promissora de atores sociais e variáveis basilares de mercado, essas outrora deveras conflitantes, tal seja à busca do lucro e o acúmulo de capital e a felicidade dos clientes externos e internos, sob os auspícios salutares de um pacto de não agressão à natureza".

André Agra - Auditor de Contas Públicas e Especialista em Qualidade e Produtividade

### INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como tema a 4ª Auditoria Interna da Qualidade, nos moldes da ISO 9000, realizada no Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. Este tipo de Auditoria apresenta-se como uma nova e promissora demanda do mercado de trabalho para os profissionais da Contabilidade, dado a imposição de clientes cada vez mais exigentes e a globalização dos mercados que necessitam de informações uniformes e confiáveis para a realização de investimentos, tomada de decisões ou aferição da eficácia das organizações.

Primeiramente, entendemos ser importante destacar que, quanto ao conteúdo dos trabalhos de auditoria, Nasi<sup>(9)\*\*</sup> nos informa que, desde os seus primórdios até fins da década de 1940, a auditoria restringia-se ao aspecto contábil da revisão das contas, visando determinar a consistência da documentação de suporte. A partir de 1949, o auditor substitui o chamado Certificado de Auditoria pelo Parecer que até hoje é utilizado. Isto ocorreu com a emissão de uma Norma de Auditoria que reconheceu o controle interno como a base para a realização de uma auditoria e admitiu que a amostragem era o único meio capaz de adequar as técnicas de auditoria as necessidades dos usuários.

Objetivamos, com o presente trabalho, apresentar as dificuldades e a metodologia que implementamos na prática da realização de uma auditoria interna da qualidade de um órgão público, bem como os conceitos básicos acerca deste tema.

#### 2.2 QUALIDADE TOTAL

A hoje denominada Gestão da Qualidade Total (GQT), iniciou-se, segundo Carr<sup>(3)</sup>, na década de 20, quando Walter A. Shewart criou um sistema de medição da variância nos sistemas de produção denominado SPC (*Statistical Process Control* – CEP no português), que monitora a consistência e diagnostica os problemas dentro de um processo de trabalho. Ele também criou o ciclo PDCA (*Plan-Do-Check-Act*), que é um método científico para melhorar a maneira como é realizado um trabalho.

Durante a Segunda Guerra Mundial, W. Edwards Deming, aluno de Shewart, foi contratado para aplicar o CEP nas indústrias bélicas dos aliados, sendo este sistema largamente utilizado, chegando, inclusive, a ser classificado como segredo militar. Após a guerra, as empresas pararam de utilizar o CEP, que foi utilizado pelas forças de ocupação no Japão. Os resultados impressionaram os japoneses, entre eles a JUSE (*Japonese Union of Scientists and Engineers*) que convidou Deming para fazer palestras sobre o CEP e o controle da qualidade. Estas palestras foram a base da moderna filosofía da qualidade.

<sup>\*\*</sup>As referências bibliográficas, em ordem numeral não ascendente, obedecem ao propósito de citação dos autores, em ordem alfabética, no final do presente trabalho.

Outros especialistas ocidentais que contribuíram para o aprimoramento da GQT foram: Armand V. Feigenbaum, que demonstrou a necessidade de envolver os departamentos de uma organização na busca da qualidade (CQT); Joseph M. Juran, que definiu qualidade como "adequação ao uso"; e Maslow, A. H., que desenvolveu uma teoria das necessidades humanas a qual defendia a possibilidade real de melhorar a natureza humana (Macedo<sup>(8)</sup> e Campos<sup>(2)</sup>).

Foi Kaoru Ishikawa quem, dominando os conhecimentos acima, aglutinou o conceito de cliente interno à definição de Juran. Enfatizou ainda a necessidade do envolvimento de todos os funcionários e não só de departamentos - como teorizou Feigenbaum, e parte da Teoria Y (de David N. McGregor) - para criar os círculos da qualidade, influenciando, deste modo, no crescimento do fluxo de melhoria, característico das empresas japonesas, reconhecido, até hoje, em todo o mundo.

Atualmente são apresentadas várias definições para qualidade, sendo importante destacar:

Segundo Campos<sup>(2)</sup>, qualidade é o produto ou serviço que atende perfeitamente, de forma confiável, de forma acessível, de forma segura e no tempo certo, as necessidades do cliente. Ele também apresenta os três elementos básicos que compõem uma organização: equipamentos e materiais ("Hardware"); procedimentos ("Software") e o ser humano ("humanware"), sendo o enfoque do GQT nos procedimentos e principalmente no ser humano;

Crosby P.B. entende que qualidade é o cumprimento de requisitos (Macedo<sup>(8)</sup>);

Entendemos que a qualidade total é obtida através da implantação e gestão de um conjunto de princípios, ferramentas e procedimentos que fornece diretrizes para uma organização e muda de forma holística a sua gerência, incluindo a qualidade física dos produtos e/ou serviços, a produtividade, a eficiência, a ética, a moral, a segurança e a utilização racional dos recursos disponíveis.

### 2.2.1 PRINCÍPIOS

Carr<sup>(3)</sup> enumera dez princípios da GQT:

1. Foco no cliente. Apenas os usuários dos produtos e/ou serviços podem definir o que querem. Existem os usuários externos e os internos, que

- trabalham na entidade e dependem dos colegas e gerentes para realizar sua atividade. Há quatro etapas para a obtenção do foco no cliente: identificá-los; obter "feedback" e agir em função destes; focalizar as atividades e ter ação proativa;
- 2. Não há tolerância de erros, desperdícios e trabalhos que não agreguem valor aos produtos e serviços. Cortada<sup>(4)</sup> nos informa que tal princípio, denominado de "defeito zero", desenvolvido por Philip Crosby, sempre foi muito discutido e está, atualmente, sendo reestudado à luz das organizações prestadoras de serviços, que desempenham suas tarefas face a face com os clientes;
- 3. Prevenção dos problemas, que é obtida através da educação e do treinamento dos funcionários, bem como da implantação da padronização dos processos;
- 4. Decisões baseadas em fatos a partir de dados concretos e procedimentos científicos. Tal princípio é baseado no CEP (controle estatístico do processo) e no CEQ (controle estatístico da qualidade). Existe uma grande dificuldade na aplicabilidade deste princípio em organizações públicas, haja vista elas não utilizarem o custeamento baseado nas atividades (custo ABC);
- 5. Planejamento a longo prazo baseado na melhoria do desempenho da missão. Utiliza-se, então, o planejamento estratégico da organização conjunto de atividades necessárias para determinar as metas (visão) e os métodos (estratégia) e o desdobramento destas metas e métodos sendo, deste modo, o processo de decidir a partir dos objetivos e das diretrizes que norteiam a aquisição, o uso e distribuição dos recursos da organização. É importante destacar a afirmação transcrita no livro "Um Mundo de Qualidade" sobre a importância das medidas das metas: "Uma meta sem medida é um slogan";
- 6. Planejamento simultâneo do ciclo vital completo do processo, feito por equipes multifuncionais, haja vista a filosofia da qualidade de que sempre haverá espaço para melhorar não sendo esta um fim em si, mas sim, um processo contínuo;
- 7. Trabalho em equipe incluindo gerentes, especialistas, funcionários, fornecedores, clientes e instituições coligadas. Este princípio só é bem aplicado se existir um bom plano de treinamento dos funcionários que possibilite uma ação, reação e interpretação do sistema como um todo,

- além da utilização do CCQ (círculos de controle da qualidade) e do OJT (treinamento no trabalho);
- 8. Melhoria contínua. A GQT prioriza as pequenas conquistas, desde que constantes, a partir de um acompanhamento intensivo das pessoas envolvidas nas tarefas. No Japão esta prática é denominada de "Kaizen", segundo o glossário de Macedo<sup>(8)</sup>;
- 9. Estrutura horizontal e descentralizada baseada na maximização do valor agregado e no uso intenso da tecnologia da informação (TI);
- 10. Parceria com fornecedores com obrigações em longo prazo entre comprador e vendedor, baseados na qualidade e na melhoria contínua, objetivando criar consciência e fidelidade no relacionamento entre as partes.

Alem destes, entende-se que a ação da Organização com o meio-ambiente e a sua contribuição para o progresso da comunidade em que se localiza são princípios a serem observados na GQT.

#### 2.2.2 FERRAMENTAS E PROCEDIMENTOS

Paladini<sup>(11)</sup> nos apresenta as sete ferramentas tradicionais da qualidade:

- 1. Diagrama de causa-efeito, espinha de peixe ou Diagrama de Ishikawa: organiza as causas principais de uma ação, ou problema, bem como as suas subcausas, possibilitando a visualização das relações entre elas;
- 2. Histograma e estratificação: ferramenta gráfica que demonstra a variação de uma massa de dados;
- 3. Gráficos ou cartas de controle: desenvolvido por Shewhart na década de 20, representa uma característica do processo (item de controle) que registra os seus valores estatísticos e um ou dois limites de controle;
- 4. Folha de verificação ou checagem (*Check list*): dispositivo de registro de dados muito flexível e de grande utilidade na coleta de informações;
- Gráfico de Pareto: objetiva classificar, de acordo com seu grau de importância, as causas que atuam em um dado processo;
- 6. Fluxograma: representação gráfica dos passos de um processo;
- 7. Diagrama de dispersão e correlação: ferramenta estatística que demonstra no sistema cartesiano a relação entre duas variáveis.

Com a aplicabilidade das ferramentas, foram sendo desenvolvidas outras que se adequassem à realidade de cada organização, sendo importante destacar: cronograma, diagramas de seta, de dependência, de árvore, de similaridade, etc.

Esta lista não tem a pretensão de exaurir as ferramentas utilizadas na GQT, nem tampouco limitar a criatividade das pessoas envolvidas no sistema, haja vista a sua filosofia. Esse entendimento não é corroborado pela empresa Xerox, que fornece uma "lista de ferramentas" aos seus funcionários, não permitindo que estes despendam seu precioso tempo e energia criando novas ferramentas.

O sistema do TCE-PB estabelece cinco técnicas estatísticas utilizadas no sistema, que são as de números 1 a 5 retro.

Os Procedimentos (método para atingir a meta) normalmente utilizados em qualidade, segundo Campos<sup>(2)</sup> e Carr<sup>(3)</sup>, são:

- Células de produção: é a organização do processo produtivo em pequenas fábricas transformando setores da empresa em clientes e fornecedores uns dos outros;
- CCQ (círculo de controle da qualidade): pequeno grupo voluntário e permanente que recebe treinamento, objetivando a prática do controle da qualidade dentro de um setor, como parte das atividades do GQT;
- 3. Jidoka (autonomação): é a permissão que os operários têm de controlar seu próprio trabalho;
- 4. Kanban: técnica de programação e controle da produção à demanda da organização minimizando deste modo os seus estoques. Esta técnica baseia-se na filosofia do JIT (*Just In Time*);
- 5. MPT (manutenção produtiva total): é o procedimento de tornar os operários que utilizam as máquinas responsáveis pela sua manutenção;
- 6. Ciclo PDCA, de Deming ou de Shewhart, que é um método gerencial composto de quatro fases básicas, sendo o seu domínio o que há de mais importante no GQT:
  - a) Planejamento (plano de ação detalhado incluindo meta e métodos e o estabelecimento de padrões);
  - b) Execução (após a educação e treinamento, são executadas as tarefas, conforme planejado, e coletados os dados);
  - c) Verificação (comparação dos dados coletados na execução com o esperado do planejamento);

- d) Atuação Corretiva (realizadas as correções necessárias e bloqueadas as causas fundamentais de um problema, a solução é então liberada para padronização e treinamento). Quando este ciclo é utilizado para atingir metas-padrão ou para manter os resultados num certo nível desejado, denomina-se SDCA.
- 7. 5S programa de gerenciamento participativo que objetiva criar condições de trabalho adequadas a todas as pessoas. A sigla 5S deriva das iniciais de 5 palavras escritas em japonês:
  - a) Seiri (senso de utilização, que corresponde a identificar o necessário e descartar o desnecessário);
  - b) Seiton (senso de ordenação, que é ordenar o necessário para acesso rápido);
  - c) Seisou (senso de limpeza, que corresponde tanto a limpar como a não sujar);
  - d) Seiketsu (senso de saúde, tanto física como mental);
  - e) Shitsuke (senso de autodisciplina, que objetiva manter a melhoria que foi conseguida).
- 8. 5W1H tipo de check-list utilizado para garantir que a operação seja conduzida sem nenhuma dúvida pela pessoa indicada. Corresponde às seguintes perguntas: Oquê? Quem? Onde? Quando? e Como? fazer a tarefa determinada;
- Benchmarking é o processo de comparação sistemática de produtos e serviços com os oferecidos pela concorrência. O objetivo é o de conhecer e, se possível, de incorporar o que os outros estão fazendo de melhor;
- 10. Brainstorming é um procedimento utilizado para a captação de soluções em que os participantes de um grupo apresentam suas idéias no momento em que surgem em suas mentes;
- 11. Item de controle: estabelecimento de um índice (numérico, objetivo, viável, representativo e factível) sobre os efeitos de cada processo para medir a sua qualidade total, e permitir que este processo seja gerenciado, atuando na causa dos desvios. É importante destacar as seguintes afirmações: Quem não tem itens de controle não gerencia Ishikawa, K. e Não existe controle sem padronização Juran J. M.;
- 12. Item de verificação: estabelecimento de um índice numérico sobre as causas que afetam determinado item de controle;
- 13. Gestão à vista: procedimento de demonstrar em local acessível e com

fácil interpretação o acompanhamento dos principais itens de controle da organização;

14. Método da Cumbuca: é um estudo, com grupo de 4 a 6 pessoas, em que a leitura é realizada individualmente e o grupo só se reúne uma vez por semana para que um dos componentes sorteado apresente uma aula sobre o tema ou capítulo escolhido na reunião anterior.

Para a garantia da qualidade é necessário, segundo Miyauchi em Campos<sup>(2)</sup>, o engajamento da Alta Administração no sentido de responsabilizar-se pela política da qualidade com a visão e a missão da organização; o estabelecimento dos objetivos do sistema, da organização e das auditorias da qualidade; além do gerenciamento deste sistema.

Um importante fator para o sucesso na implantação da GQT é a criação de sistemas que permitam às pessoas compartilhar os benefícios dos seus esforços e criatividade – não apenas financeiramente, mas também através de reconhecimento e crescimento. (Um Mundo de Qualidade<sup>(14)</sup>). Por outro lado, Campos<sup>(2)</sup> salienta que a premiação em dinheiro deve ser dada através de bônus a todos os empregados, objetivando maximizar o poder do grupo.

### 2.2.3 QUALIDADE NO SETOR PÚBLICO

Nos EUA, o Governo Federal baixou uma Ordem de Serviço na qual estabelece que até 1991 todas as agências do poder executivo teriam um programa de âmbito governamental para melhorar a qualidade, o cumprimento dos prazos e a eficiência dos serviços prestados. O OMC (Office of Management and Budget) e o PCMI (President's Council on Management Improvement), agências encarregados da gestão governamental, criaram um prêmio anual de melhoria da produtividade e da qualidade.

No Brasil, até 1993, a maioria das empresas públicas que tentaram obter melhoria na qualidade de seus processos, utilizando GQT, não alcançaram os objetivos traçados. Segundo Carr<sup>(3)</sup> e Paladini<sup>(11)</sup>, tal insucesso decorre entre outros fatores de:

- a) Não engajamento da alta administração no sistema;
- b) Objetivos não definidos, compreendidos e tidos como relevantes;
- Falta de recursos financeiros, técnicos e humanos na organização;
- d) Aplicação apenas dos instrumentos de melhoria;

- e) Confinamento dos círculos da qualidade aos níveis mais baixos da organização;
- f) A não utilização das informações do CEP como base à tomada de decisão, bem como a inadequação dos métodos de contabilização governamental para esta finalidade;
- g) Utilização do conceito "defeito-zero" como um instrumento de motivação dos funcionários, em vez de utilizá-lo como um padrão de desempenho da gerência;
- h) Utilização da gerência da qualidade como um conjunto de técnicas quando, na realidade, trata-se de uma filosofia holística de gerência;
  - i) Descontinuidade na implantação do sistema.

#### 2.3 O TRIBUNAL DE CONTAS

As instituições de fiscalização dos gastos públicos existem atualmente em todas as Nações democráticas do mundo. As peculiaridades de cada nação refletem-se nas características e atribuições de suas instituições. Podemos dividi-las em dois grandes grupos: os Tribunais ou Conselhos de Contas - composto de um colegiado - que auxiliam o Poder Legislativo com pareceres técnicos; e as Auditorias Públicas - composta de um auditor geral e um corpo de auditores públicos que emitem pareceres técnicos independentes.

No Brasil, foi consagrado o Tribunal de Contas. Segundo Costa<sup>(5)</sup>, esta instituição somente ganhou base constitucional em 1891, com a proposição do saudoso Rui Barbosa. Sua finalidade inicial era liquidar as contas da receita e despesa, verificar sua legalidade, antes de serem apresentadas ao Congresso.

Os Estados, seguindo o exemplo da União, criaram seus Tribunais de Contas, sendo o da Bahia o pioneiro. A Paraíba instituiu o seu em 31 de agosto de 1970, pela Lei nº 3.627 encaminhada pelo Governador João Agripino Filho. Esse Tribunal sucedeu ao Tribunal da Fazenda existente no Estado até aquela data.

Ao longo de quase trinta anos de existência do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba entendemos ser importante destacar:

 Em 1973, foi montado todo o trabalho de auditoria e fiscalização do Tribunal e, em 1974, foi realizado o primeiro concurso para provimento do seu quadro técnico;

- A luta contra a Lei Milton Cabral, de 1986, que alterou a Lei Orgânica do Tribunal, castrando os poderes de fiscalização e de ação daquela Corte de Contas;
- O esforço do Tribunal em adequar-se às novas atribuições decorrentes da promulgação da Constituição de 1998;
- O processo de informatização, iniciado em 1995;
- O processo de qualificação e capacitação do quadro técnico, iniciado em 1997;
- O projeto de modernização do Tribunal (PROMETE) que pleiteia recursos do BID para sua implementação;
- O processo de certificação ISO 9002, iniciado em 1999;
- O esforço do Tribunal em adequar-se às novas atribuições decorrentes da LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal).
  - Hoje, as atribuições dos Tribunais de Contas são, segundo a nossa Constituição:
- 1. Apreciar as contas do chefe do Executivo;
- 2. Julgar as contas dos Administradores Públicos e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta;
- 3. Apreciar, para fins de registro, a legalidade da contratação de pessoal, concessões de aposentadoria, reforma e revisão;
- Realizar auditoria e inspeções de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas;
- 5. Fiscalizar a aplicação de recursos públicos repassados;
- 6. Aplicar sanções em caso de irregularidades;
- 7. Determinar a adoção de providências para o exato cumprimento da Lei;
- 8. Sustar, se não atendido, ato impugnado;
- 9. Representar ao Poder competente, as irregularidades ou abusos apurados;

Além destas atribuições, a LRF, sancionada recentemente, estabelece, no seu Capítulo VIII, seção VI, que o Tribunal deverá fiscalizar a gestão fiscal

dos Órgãos e Poderes Públicos de maneira concomitante, objetivando evitar fatos e medidas adotadas que comprometam as metas e os limites de despesas e endividamentos de cada Órgão ou Poder e alertá-los sobre a ocorrência desses fatos ou medidas.

Atualmente, o Tribunal de Contas da Paraíba possui na Diretoria de Auditoria e Fiscalização quatro Departamentos e doze divisões, sendo o objeto da certificação ISO 9002 do TCE a Divisão de Contas do Governo, especificamente a confecção de seu mais nobre produto, que é a elaboração do relatório prévio das contas do Governo do Estado.

Finalmente, entendemos ser importante, neste momento de busca de sobrevivência das organizações frente à explosão das tecnologias da informação, da chamada Nova Economia, destacar o seguinte paradigma da velocidade, apresentado por Joelmir Beting, no Jornal do Commercio, de 26/07/2000 - o desafio das quatro velocidades para a sobrevivência e a prosperidade na Nova Economia: 1) velocidade de percepção das transformações; 2) velocidade de decisão sobre aquilo que é percebido, 3) velocidade de execução daquilo que é decidido; 4) velocidade de aferição do que é executado.

### 2.4 AUDITORIA

### 2.4.1 Tipos de Auditoria

Segundo Perez Júnior<sup>(12)</sup> a auditoria pode ser classificada em três categorias, conforme quadro comparativo 01, a seguir:

Quadro 01 - Classificação das categorias de auditoria.

	Auditoria Independente ou Externa	Auditoria Interna ou Operacional	Auditoria Pública (Federal, Estadual, Municipal).
Sujeito	Profissional independente	Funcionário da empresa	Funcionário público
Vínculo com a em presa	Contrato de prestação de serviço	Contrato de trabalho	Força de Lei
Ação e objetivo	Exame das dem onstrações contábeis ou de algum a área ou procedimento específico pré- definido com o objeto de trabalho	Exame dos controles internos e avaliação da eficiência e eficácia da gestão	Verificação da observância e cumprimento dos preceitos legais vigentes
Finalidade	Principalmente, emitir parecer sobre a adequação das demonstrações contábeis.	Promover melhoria nos controles operacionais e na gestão de recursos	Evitar a sonegação de tributos e comprovar a sua adequada utilização
Relatório principal	Parecer do auditor independente	Recomendações para melhoria dos controles internos e eficiência administrativa	Relatório de fiscalização ou auto de infração
Usuários do trabalho	A empresa e o público em geral	A empresa	Poder público
Responsa- bilidade	Profissional, civil e criminal.	Trabalhista	Poder público

Fonte: Perez Junior(12)

Atualmente, dado os efeitos da globalização dos mercados e os reflexos do rápido desenvolvimento da informática neste final de milênio, o trabalho de auditoria vem sendo aprimorado com maior valor agregado, passando o auditor a ser também um consultor do seu cliente, o que gera, no caso da auditoria externa, um conflito com o seu caráter de independência. Como exemplo, temos as novas demandas que dizem respeito ao futuro da empresa, suas potencialidades de gerar lucro, sua tecnologia, a capacitação de sua gestão, a qualificação de seu pessoal, sua flexibilidade para enfrentar desafios, entre outros. Deste modo não é mais suficiente para os usuários do relatório de auditoria a constatação, pelo auditor, da consistência e conformidade dos demonstrativos contábeis apresentados pela empresa, mesmo porque tais demonstrativos, além de não gerarem todas as informações solicitadas, dizem respeito a um período passado.

Nasi<sup>(9)</sup> relaciona alguns dos novos tipos de auditoria, que são:

- Auditoria de Sistema, que avalia o grau de segurança e consistência das informações processadas eletronicamente;
- Auditoria Operacional, que objetiva o exame de um processo completo em áreas-chaves como compras, vendas, folha de pagamento, investimentos, imobilizado etc. Nesta auditoria é avaliada a eficácia dos resultados obtidos em relação aos recursos materiais, humanos e tecnológicos disponibilizados para a área;
- Auditoria Administrativa, que tem como objeto de análise áreas não relacionadas à Contabilidade;
- Auditoria de Gestão, visando a avaliar a economicidade, a eficiência e a eficácia da gestão;
- Auditoria de Programas, realizada na área pública em programas e projetos específicos de governo;
- Auditoria de Cumprimento, que visa confirmar o cumprimento das normas legais e regulamentares a que uma empresa esteja obrigada;
- Auditoria da Qualidade, que tem como objeto de análise o sistema e os registros da qualidade de uma empresa;

Auditoria Integral, que representa a uni\(\tilde{a}\) de uma ou mais das auditorias acima descritas de acordo com as necessidades que o cliente tem;

#### 2.4.2 NORMAS ISO - 9000

Com a imposição de clientes cada vez mais exigentes e da globalização dos mercados, surgiram, em 1987, as normas ISO 9000 (International Organization For Standardization com sede em Genebra, na Suíça). Estas correspondem a hoje denominada família ISO 9000, conforme quadro 02 abaixo.

Quadro 02 - Normas ISO

Norma NBR	Utlização	Obs:
ISO 9000 - 1/2/3 e 4	Suporte e referência para as demais.	Orientação
ISO 9001	Garantia da qualidade (projeto, desenvolvimento, produção, Instalação, e serviços).	Certificada
ISO 9002	Garantia da qualidade (produção, instalação e serviços assessórios).	Certificada
ISO 9003	Garantia da qualidade (inspeção e ensaios finais)	Certificada
ISO 9004 - 1/2/3 e 4	Aplicação específica e gestão da qualidade.	Gestão
ISO 10011 -1/2 e 3	Relativa à auditoria da qualidade.	Orientação
ISO 10012 e 10013	Referente a equipamentos de medição e manual de qualidade,respectivamente	Orientação
ISO 8402	Definições (vocabulário)	Orientação

Fonte: Ass.Brasileira Normas Técnicas(1)

### 2.4.3 AUDITORIA DA QUALIDADE

A auditoria da qualidade pode ser interna, classificada de 1ª parte, ou externa, de 2ª ou 3ª parte, conforme seja respectivamente realizada pela empresa em seus sub-contratados ou de seus clientes nela. Nesta última, o cliente é representado por um organismo certificador.

Quanto à forma, as auditorias, tanto internas quanto externas, dividemse em: de sistemas e de observância.

A auditoria de sistemas visa confrontar as exigências documentais normativas ou contratuais com a documentação elaborada pela organização para atender estas exigências. Já Campos<sup>(2)</sup> entende que esta auditoria enfoca, também, o grau de compreensão dentro da organização, da política e do sistema da qualidade, além de verificar se está sendo conduzida, como planejada, a melhoria do gerenciamento da rotina do trabalho, do dia-a-dia.

A auditoria de observância confronta as práticas da organização com as práticas descritas nos procedimentos documentados. Neste tipo de auditoria, Campos<sup>(2)</sup> diferencia a observância do processo da observância do produto.

As normas que tratam de auditoria da qualidade são, segundo a NBR ISO – 9000-1:

- ISO 10011-1 é utilizada quando do estabelecimento, planejamento, execução e documentação de auditorias do sistema de qualidade;
- ISO 10011-2 é selecionada quando houver necessidade de seleção e treinamento de auditores de sistema da qualidade;
- ISO 10011-3 é útil quando do planejamento da gestão de um programa de auditoria.

### AUDITORIA EXTERNA DA QUALIDADE

Esta auditoria pode ser realizada por uma organização certificadora, neste caso, representando os consumidores em geral, ou por um cliente que impõe tal condição.

No primeiro caso, a organização realiza uma pré-auditoria, emitindo um relatório sobre a situação do sistema e marca, de comum acordo com a organização, à auditoria de certificação. Após a conquista, pela instituição, do certificado ISO, a organização certificadora passa a realizar semestralmente auditorias de manutenção, até o final dos três anos de validade do certificado.

Já no segundo caso, dependerá do acordo celebrado entre as partes, sendo comum a existência dos dois momentos descritos para o primeiro caso.

Para a execução desta tarefa, o auditor dispõe de duas ferramentas indispensáveis, que são: as técnicas de amostragem estatística e a existência de um sistema de controle interno operante e confiável.

Os requisitos a serem considerados em uma auditoria do sistema da qualidade são vinte, conforme quadro 03, sendo que, dependendo de cada caso, alguns requisitos não se aplicam ou não são observados.

Quadro 03 - Requisitos do sistema da qualidade

Na	Requisitos	
4.1	Responsabilidade da administração: definir e documentar a política, os objetivos e as metas da Qualidade, bem como a responsabilidade e a autoridade das pessoas envolvidas; identificar e prover recursos técnicos e humanos do sistema; analisar criticamente e periodicamente o sistema e designar formalmente o representante da Administração.	
4.2	Sistema da qualidade: estabelecer e documentar o sistema; preparar um manual da qualidade, bem como de procedimentos consistentes com os requisitos da norma e da política estabelecida e definir e documentar como os requisitos da qualidade serão atendidos.	
4.3(*)	Análise crítica de contratos: verificar se a empresa tem capacidade técnica e comercial para atendê-los, conforme acordado em contrato e emendas posteriores, e manter registros das análises críticas e emendas dos contratos.	
4.4(*)	Controle de projetos: controlar e verificar todas as etapas do projeto, a fim de assegurar o atendimento dos requisitos especificados pelo cliente.	
4.5	Controle de documentos e dados: analisar criticamente e aprovar qualquer documento pertencente ao sistema antes de sua emissão. No caso de alteração, esta análise e aprovação devem ser realizadas pelas mesmas funções que os emitiram anteriormente; elaborar lista-mestra abrangendo e informando a situação da revisão atual dos documentos pertencentes ao sistema e retirar os documentos obsoletos do local de uso ou identificá-los apropriadamente, para evitar sua utilização.	
4.6(*)	Aquisição: avaliar e selecionar os subcontratados fornecedores de produtos ou serviços críticos; manter uma relação dos subcontratados aprovados; verificar os produtos ou serviços críticos fornecidos pelos subcontratados e primar pela clareza e objetividade nos dados para aquisição de produtos ou serviços críticos.	
4.7	Controle de produtos fornecidos pelo cliente: verificar, manusear e armazenar de forma adequada o produto fornecido pelo cliente, a fim de garantir sua integridade, e comunicar ao cliente qualquer dano ou extravio de produto.	

Continuação Quadro 03 - Requisitos do sistema da qualidade.

4.8	Identificação e rastreabilidade: identificar o produto ou serviço durante todas as etapas do processo, a fim de evitar que estes sejam utilizados ou expedidos por engano. Na abrangência especificada, os produtos, individualmente ou em lote, devem ser identificados de forma única, a fim de possibilitar a rastreabilidade.
4.9	Controle de processo: controlar a maneira de execução da produção, instalação e serviços associados; definir os métodos de trabalho por meio de procedimentos e instruções de trabalho documentados; utilizar equipamentos compatíveis e ambiente de trabalho adequado e planejar a manutenção preventiva dos equipamentos, compatível com as condições requeridas pelo processo.
4.10	Inspeção e ensaios: realizar inspeções para verificar o atendimento aos requisitos especificados no recebimento, na execução e no produto final, registrando as inspeções realizadas.
4.11(*)	Equipamentos de inspeção, medição e ensaios: calibrar todo o equipamento e/ou software de inspeção, medição e ensaio que influa na qualidade do produto/serviço prestado, mantendo um registro das calibrações, e realizar as calibrações utilizando padrões rastreáveis nacionalmente e internacionalmente.
4.12	Situação da inspeção e ensaios: identificar a situação de inspeção e ensaios dos produtos para não haver risco de liberação ou expedição de produtos não-conformes.
4.13	Controle de produtos não-conforme: assegurar que os produtos não-conformes sejam devidamente tratados. Este tratamento deve prover: identificação, documentação, avaliação, segregação, disposição e notificação das funções envolvidas.
4.14	Ação corretiva e preventiva: implantar um sistema que elimine as causas de não-conformidades, bem como um que evite a ocorrência de não-conformidades potenciais - as ações decorrentes destes sistemas são denominadas, respectivamente, de ações corretivas e preventivas; e monitorar e registrar a efetividade das ações corretivas e preventivas.

Continuação Quadro 03 - Requisitos do sistema da qualidade.

4.15	Manuselo, armazenagem, embalagem, preservação e entrega: elaborar procedimentos para garantir que a qualidade de seus produtos/serviços não seja afetada por problemas no manuseio, armazenamento, embalagem, preservação e entrega de produto.	
4.16	Controle de registros da qualidade: definir procedimentos para identificar, coletar, indexar, acessar, arquivar, armazenar, manter, definir tempo de retenção e dispor os registros da qualidade e manter registros documentados comprovando que as atividades do sistema da qualidade estão sendo realizadas de acordo com o planejado.	
4.17	Auditorias internas da qualidade: implantar um sistema de auditorias internas da qualidade; programar as auditorias internas da qualidade de acordo com a situação atual do sistema e com a importância da atividade; documentar os resultados das auditorias internas da qualidade e comunicálos aos setores auditados; e registrar, acompanhar e verificar a implementação das ações corretivas provenientes das não-conformidades detectadas nas auditorias internas.	
4.18	Treinamento: planejar e providenciar treinamento ao seu pessoal, principalmente àqueles que estão diretamente envolvidos com atividades que influam na qualidade de seus produtos e serviços, e qualificar seu pessoal com base na instrução, treinamento e/ou experiência.	
4.19(*)	Serviços associados: assegurar o atendimento das solicitação dos serviços de assistência técnica, quando estes estiverem previstos no contrato de venda.	
4.20	Técnicas estatísticas: adotar técnicas estatísticas para melhorar o controle de seus processos e/ou de seus produtos e serviços. Podem ser aplicadas em atividades como inspeção e ensaios ou diretamente nos processos de produção.	

Fonte: Ass.Brasileira Normas Técnicas<sup>(1)</sup>
(\*) Estes îtens não são aplicáveis ao serviço objeto da certificação do TCE.

### AUDITORIA INTERNA DA QUALIDADE

Tem como objetivo verificar se as atividades da qualidade e respectivos resultados estão em conformidade com as disposições planejadas bem como

determinar a eficácia do sistema de qualidade em vigor. Utiliza-se dos mesmos requisitos descritos para a auditoria externa.

### 2.5 O SISTEMA DA QUALIDADE DO TCE-PB

O sistema da qualidade do TCE tem como política assegurar a prática de serviços de qualidade, buscando garantir a correta aplicação dos recursos públicos e, como objetivos: buscar excelência no atendimento aos clientes; responder com celeridade aos anseios da sociedade; capacitar e treinar as pessoas para desempenhar plenamente suas atribuições; otimizar e padronizar os procedimentos de auditoria e fiscalização, e proporcionar ambiente e condições que favoreçam o crescimento do ser humano.

Os documentos do sistema da qualidade estão hierarquizados, conforme descrito:

- MQ (Manual da Qualidade) Estabelece as diretrizes para o Sistema da Qualidade, descreve a Política da Qualidade e os Objetivos para com a qualidade do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba;
- PSQ (Procedimento do Sistema da Qualidade) Descreve como o Tribunal de Contas satisfaz os requisitos da norma NBR ISO 9002/94.
- PLQ (Plano da Qualidade) Contém informações complementares ao Procedimento do Sistema da Qualidade, estabelecendo as práticas, os recursos e a seqüência de atividades relativas à qualidade de um determinado produto, projeto ou contrato.
- POP (Procedimento Operacional Padrão) Detalha como as tarefas que influem na Qualidade são realizadas.
- RQ (Registro da Qualidade) Atesta que a Qualidade requerida foi obtida.

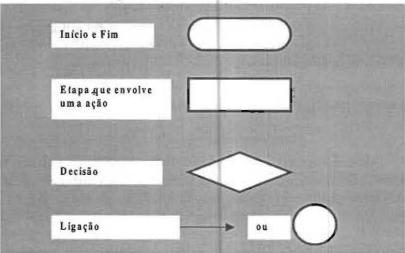
A formatação dos documentos do sistema é padronizada sendo:

Folha de Rosto – Folha de capa dos documentos do Sistema da Qualidade que contém informações como: tipo de documento, título e código do documento, número da revisão atual e a data de sua realização, histórico das revisões, responsável e data da elaboração, da verificação

e da aprovação do documento do Sistema da Qualidade e tipo de cópia (controlada ou não controlada).

- Folha Padrão São as folhas seguintes à folha de rosto dos documentos do Sistema, onde é registrado o conteúdo propriamente dito, que se subdivide em:
  - 1. Objetivo: indica a finalidade do documento;
  - Campo da Aplicação: indica o universo no qual o documento se aplica;
  - Definições e siglas e símbolos: apresenta as definições dos termos ou siglas usados no documento que podem causar dúvidas quanto a sua interpretação ou que não sejam do conhecimento dos usuários do referido documento;
  - 4. Referências: relação de outros documentos mencionados;
  - Responsabilidade: indica o responsável pela implementação do procedimento descrito no documento;
  - Procedimento: descreve o procedimento utilizado no Tribunal de Contas para atender os requisitos da norma NBR ISO 9002/94;

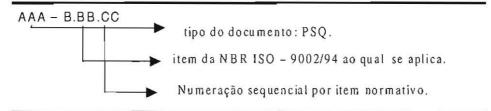
Nota: Quando é usado o fluxograma para demonstrar o fluxo das atividades, utiliza-se a simbologia abaixo:



 Registros da Qualidade aplicáveis: Relação dos registros da Qualidade das atividades descritas nos documentos;

- Anexos: Relação de tabelas, planilhas, desenhos e modelos dos Registros da Qualidade que complementam o conteúdo do procedimento;
- 9. Lista de Distribuição: Relação das áreas que devem conter o documento e o número de cópias a serem distribuídas às citadas áreas.

A codificação dos documentos do sistema é composta dos seguintes grupos:



No caso de um POP, PLQ ou RQ, a numeração "B.BB.CC." identifica a qual documento está vinculado, sendo criada uma nova numeração "CC" sequencial.

A definição de como os requisitos da Qualidade são atendidos é estabelecida através da Matriz do Planejamento para o Sistema da Qualidade, Matriz do Planejamento para a Qualidade do Processo de Elaboração do Relatório (sobre as Contas de Gestão do Governador do Estado) e através da Relação de Documentos do SQ (Sistema da Qualidade) acima.

Objetivando facilitar o entendimento e a visualização do sistema, foi elaborada uma Lista Mestra que contém todos os documentos normativos do sistema descrevendo o código, título, número, data da revisão e relação dos detentores com o número de cópias.

#### 2.5.1 ESTRUTURA DO SISTEMA

O Sistema é gerenciado pela Alta Administração (ocupantes dos cargos de Presidente e de Diretoria) com o auxílio do Comitê Diretivo da Qualidade (Grupo formado pelo Presidente do Tribunal de Contas, o Representante da Administração, o Coordenador da Qualidade e os Diretores, com o objetivo de efetuar a Análise do Sistema da Qualidade) e do Comitê Executivo da Qualidade (Grupo formado pelo Coordenador da Qualidade, Representante da Administração, pelo Chefe da Divisão de Contas do Governo, e outros quatro servidores indicados pelo Presidente, com o objetivo de implementar e manter o Sistema da Qualidade do TCE), sendo a responsabilidade distribuída de acordo com uma Matriz de responsabilidade para o SQ.

## A estrutura do sistema está descrita no quadro 04 abaixo:

Quadro 04 - Estrutura do sistema da qualidade do TCE

CÓDIGO	TITULO / OBJETIVO	
MQ-TCE-PB	Manual da Qualidade: expressar a política da qualidade estabelecendo as diretrizes e apresentando a estrutura da documentação utilizada no sistema.	
PSQ-4.01.01	Responsabilidade da Administração: estabelecer, documentar e implementar o sistema.	
PLQ-4.01.01.01	Plano de Metas – 2000: estabelecer as práticas, os recursos e a sequência de atividades relativas a uma meta, definindo, também, os itens de controle.	
PSQ-4.02.01	Estrutura do Sistema da Qualidade: estabelecer diretrizes para determinar a estrutura da documentação.	
PSQ-4.02.02	Formatação de Documentos: estabelecer diretrizes de padronização dos documentos de 1º a 3º níveis.	
PSQ-4.05.01	Controle de Documentos e Dados: estabelecer diretrizes para manter controlados os documentos e dados.	
RQ -4.05.01.01	Protocolo de Distribulção de Documentos oficializar a forma de distribulção dos documentos.	
PSQ-4.07.01	Controle dos Produtos Fornecidos pelo Governo: estabelecer o controle indicando como são recebidos e arquivados os produtos.	
PSQ-4.08.01	Identificação e Rastreabilidade do Relatório: estabelecer a sistemática da identificação e rastreabilidade do relatório.	
PSQ-4.09.01	Controle do Processo de Elaboração do Relatório sobre as Contas de Gestão do Governador do Estado da Paraíba: descrever o controle das tarefas e atividades existentes no processo descrito no título.	
PSQ-4.10.01	Inspeção e Ensaios: estabelecer os pontos de inspeções e ensaios do processo.	
RQ -4.10.01.01	Relatório de Insp. de Receb. Balancete: md.	
RQ -4.10.01.02	Relatório de Insp. das Séries Históricas: md.	
RQ -4.10.01.03	Relat. Insp. de Receb. das infor. DELIC: md.	
RQ -4.10.01.04	Relat. Insp. de Receb. das Infor. DECIN: md.	
RQ -4.10.01.05	Relat. Insp. de Receb. das Infor. DECAP: md.	
RQ -4.10.01.06	Relatório de Inspeção Final: md.	
PLQ-4.10.01.01	Plano de Acompanhamento do Processo de Elaboração do Relatório: estabelecer a ação, o responsável, o local, o procedimento, a finalidade e o prazo de acompanhamento das inspeções do processo descrito no título.	

PSQ-4.12.01	Situação da Inspeção e Ensaios: descrever a sistemática para situação da inspeção e ensaios.	
PSQ-4.13.01	Controle de Não-conformidades: descrever a metodologia para evitar a utilização e corrigir os serviços não-conformes.	
RQ -4.13.01.01	Relatório de Não-conformidades: md.	
RQ -4.13.01.02	Registro de Acompanha. Relat. de NC: md.	
PSQ-4.14.01	Ação Corretiva e Ação Preventiva: estabelecer diretrizes que assegurem que as ações corretivas e preventivas tomadas sejam eficazes.	
RQ -4.14.01.01	Modelo de SAC ou SAP: md.	
RQ -4.14.01.02	Registro de Acompanhamento de Ação Corretiva e Ação Preventiva: md.	
PSQ-4.15.01	Manuseio, Armazenamento, Embalagem, Preservação e Entrega do Relatório: estabelecer as condições adequadas para garantia da integridade do relatório.	
PSQ-4.16.01	Controle de Registros da Qualidade: estabelecer diretrizes de operacionalização deste controle.	
PLQ-4.16.01.01	Plano de Controle de Registros da Qualidade: estabelece o código, descrição, coleta, indexação, acesso, armazenamento, arquivamento, manutenção, retenção e disposição dos registros da qualidade.	
PSQ-4.17.01	Auditorias Internas da Qualidade: avaliação e aprimoramento contínuo do sistema.	
RQ -4.17.01.01	Registro de Qualificação de Audit. Inter.: md.	
RQ -4.17.01.02	Programa de Auditoria Interna: md.	
RQ -4.17.01.03	Registro Não-conformidade (Audit, Inter.); md.	
RQ -4.17.01.04	Relatório de Auditoria Interna da Qualidade: md.	
PSO-4.18.01	Treinamento: definir regras e metodologías a serem observadas no levantamento das necessidades de treinamento, planejamento, execução e acompanhamento.	
RQ -4.18.01.01	Levantamento Necessidades Treinamen.: md.	
RQ -4.18.01.02	Registro de Treinamento: md.	
RQ -4.18.01.03	Registro Acomp. Individual Treinamento: md.	
PLQ-4.18.01.01	Plano Semestral de Treinamento: apresentar um resumo dos cursos realizados, acompanhado do setor solicitante e nº de participantes por cargo.	

PSQ-4.20.01	Aplicação de Técnicas Estatísticas: estabelecer diretrizes de identificação das necessidades de técnicas estatísticas.					
POP-4.09.01.01	Verificação da Legislação: dp.					
POP-4.09.01.02	Recebimento dos Balancetes Mensais: dp.					
POP-4.09.01.03	Exame dos Balancetes e Consolidação dos Dados: dp.					
POP-4.09.01.04	Envio de Ofício aos Titulares dos Órgãos da Administração Estadual: dp.					
POP-4.09.01.05	Programa e Execução de Diligências: dp.					
POP-4.09.01.06	Análise das Atividades dos Órgãos Oficiados: dp.					
POP-4.09.01.07	Análise de Denúncia e Emissão do Relatório : dp.					
POP-4.09.01.08	Recebimento de Informações do DELIC: dp.					
POP-4.09.01.09	Recebimento de Informações do DECIN: dp.					
POP-4.09.01.10	Recebimento de Informações do DECAP: dp.					
POP-4.09.01.11	Atualização das Séries Históricas: dp.					
POP-4.09.01.12	Análise Comparativa da Receita do Estado com as dos outros Estados do Nordeste: dp.					
POP-4.09.01.13	Exame da Compatibilidade da Despesa Condicionada: dp.					
POP-4.09.01.14	Recebimento da Prestação de Contas Anual: dp.					
POP-4.09.01.15	Exame e Consolidação das Informações: dp.					
POP-4.09.01.16	Elaboração do Relatório Analítico: dp.					
POP-4.09.01.17	Revisão Final do Relatório Analítico: dp.					
POP-4.09.01.18	Informações a serem encaminhadas pelo DELIC/DILIC: descrever a forma de preparação e envio das informações do DELIC para a DIGOC.					
RQ -4.10.01.07	Registro de Inspeção final realizada pelo Chefe do DELIC: md.					
POP-4.09.01.19	Informações a serem encaminhadas pelo DELIC/DICOV: descrever a forma de preparação e envio das informações do DELIC para a DIGOC.					
RQ -4.10.01.08	Registro de Inspeção final realizada pelo Chefe do DELIC: md.					

POP-4.09.01.20	Informações a serem encaminhadas pelo DECAP/DIAP: descrever a forma de preparação e envio das informações do DECAP para a DIGOC.				
RQ -4.10.01.09	Registro de Inspeção final realizada pelo Chefe do DECAP: md.				
POP-4.09.01.21	Informações a serem encaminhadas pelo DECIN/DICAE das Entidades regidas pela Lei 4320/64: descrever a forma de preparação e envio das informações do DECIN.				
RQ -4.10.01.10	Registro de Inspeção final realizada pelo Chefe do DECIN: md.				
POP-4.09.01.22	Informações a serem encaminhadas pelo DECIN/DICAE das Entidades regidas pela Lei 6404/76: descrever a forma de preparação e envio das informações do DECIN.				
RQ -4.10.01.11	Registro de Inspeção final realizada pelo Chefe do DECIN: md.				
POP-4.18.01.01	Treinamento Introdutório: promover a integração de novos servidores ou dos provenientes de transferências na nova área.				

Fonte: Sistema da Qualidade do TCE<sup>(13)</sup>
Obs: md (modelo) e dp (deserição de procedimento)

#### 2.5.2 MEIOS DE CONTROLE E APRIMORAMENTO DO SISTEMA

Para podermos entender melhor os procedimentos de controle e aprimoramento do sistema, é necessário que nos familiarizemos com as seguintes definições e siglas:

- Ação Corretiva (AC) Ação implementada para eliminar as causas de uma não-conformidade, de um defeito ou de outra situação indesejável existente;
- Ação Preventiva (AP) Ação implementada para eliminar as causas de uma possível não-conformidade, defeito ou outra situação indesejável.
- CDQ Comitê Diretivo da Qualidade;
- CEQ Comitê Executivo da Qualidade;

- Disposição de Não-conformidade Ação imediata a ser implementada no produto não-conforme, de modo a resolver a não-conformidade;
- Não-Conformidade (NC) Não atendimento a um requisito especificado.
- Relatório de Não-Conformidade (RNC) Relatório a ser preenchido ante a detecção de uma não-conformidade;
- SAC e SAP Solicitação de Ação Corretiva e Solicitação de Ação Preventiva;

#### CONTROLE

Os controles dos sistemas da qualidade objetivam demonstrar a obtenção da qualidade requerida e verificar a efetiva operação do Sistema. São realizados da seguinte maneira:

- Através da análise crítica, registrada em ata, realizada bimestralmente pelo CDQ, onde poderão ser abordados os seguintes assuntos: o desdobramento da Política da Qualidade e das metas propostas; as nãoconformidades e reclamações de clientes ocorridas no período; as AC e AP; os resultados das auditorias internas e externas realizadas no período; os recursos necessários para implementação e/ou manutenção do Sistema; as pendências das últimas reuniões de análise crítica do sistema; e outros assuntos pertinentes ao Sistema da Qualidade;
- Estabelecimento dos tempos de retenção, em instalações capazes de prevenir danos ou perdas de informações dos Registros da Qualidade;
- Estabelecimento de procedimento para assegurar que o produto nãoconforme com as especificações tenham sua utilização não-intencional prevenida;
- 4. Estabelecimento das seguintes etapas entre a confecção e a efetiva aplicabilidade dos documentos: confecção, análise/verificação, aprovação, emissão, distribuição e cancelamento das cópias controladas conforme lista-mestra. São estabelecidas no sistema as pessoas autorizadas a realizar cada uma das etapas supra;
- 5. OJT, após a emissão do documento (novo ou revisado), executado pelo responsável da área em que o documento se aplica. O treinamento deverá ser formalizado e realizado dentro de vinte dias úteis (período para entrada em vigor do documento) após a aprovação do documento;

- Arquivamento das cópias controladas em local identificado, de fácil acesso, de conhecimento de todos os usuários, de forma que assegure sua preservação;
- 7. Utilização de sistema de *backup* automático em micro, localizado em área distinta da em que foi elaborado o documento;
- 8. Utilização de uma Lista Mestra de Documentos Externos contendo: nome da entidade que emitiu o documento, data de emissão e assunto tratado pelo documento. Esta lista tem procedimento próprio de atualização que é semelhante ao dos documentos internos do sistema.

Recentemente, o Tribunal adquiriu um sistema eletrônico de gerenciamento de documentos (GED) denominado de "DOCMAN" que automatiza desde o processo da confecção à distribuição e substituição dos documentos do sistema, gerando, com isso, uma grande economia de tempo e trabalho nestas tarefas, além de evitar erros de utilização e manuseio de documentos obsoletos e não liberados para utilização. Os documentos do sistema da qualidade, internos e externos, encontram-se em fase de digitalização.

#### **APRIMORAMENTO**

O aprimoramento do sistema é estabelecido através dos PSQs nºs 4.13.01 (controle de não-conformidades) e 4.14.01 (ação corretiva e ação preventiva) e seus respectivos RQs, além do PSQ 4.17.01 (auditorias internas da qualidade) que será tratado no item 2.5.3. O PSQ 4.13.01 estabelece a responsabilidade de cada pessoa envolvida com o sistema da qualidade, desde os procedimentos da detecção à solução de uma NC.

Os RNC's são padronizados e numerados de modo a possibilitar sua rastreabilidade e análise estatística. O seu número é igual à sigla do local de origem do Relatório, seguido de um contador com três algarismos e da dezena do ano de ocorrência.(Ex. RNC n° XXX.001.01)

As NC's detectadas pelas Auditorias Internas da Qualidade, bem como as AC's e AP's decorrentes, são tratadas conforme descrito no PSQ – 4.17.01.

Já o PSQ - 4.14.01 estabelece que a responsabilidade pela boa aplicação deste procedimento está a cargo do Coordenador da Qualidade, que conta com o auxílio do CEQ e tem a missão de assegurar que as ações corretivas e

preventivas tomadas sejam eficazes para eliminar as causas reais ou potenciais das não-conformidades.

Neste auxílio, o CEQ se reunirá quinzenalmente, com ata, objetivando coletar e identificar os dados referentes às AC's e AP's, dos PSQ's sob a responsabilidade de cada membro, bem como acompanhar e avaliar suas eficácias.

A numeração de uma AC ou AP é semelhante ao RNC, só que entre a sigla do local e o número sequencial, são incluídas as iniciais da ação. (Ex. n° XXX.AC.001.01).

A metodologia para a AÇÃO CORRETIVA é:

- a) Identificação da necessidade da abertura de AC após o tratamento da NC;
- b)\_Abertura da Ação Corretiva, feita a partir do preenchimento da SAC ou SAP;
- c) Investigação das causas, utilizando as ferramentas estatísticas do PSQ -4.20.01 e levando em consideração a influência dos fatores envolvidos. Devem ser definidas e registradas as causas fundamentais da NC;
- d) Elaboração do Plano de Ação, utilizando uma variação do 5W1H;
- e) Execução de ações de modo constante no Plano de Ação;
- f) Avaliação da eficácia das ações, correspondendo à letra "C" do ciclo PDCA que precede à padronização e treinamento da solução eficaz. Caso as ações tomadas não tenham sido eficazes, deve-se abrir outro SAC.

A AP tem como objetivo eliminar as causas potenciais de Não-conformidades, sendo abertas pelas mesmas pessoas indicadas para a AC no quadro 05. O procedimento da AP é semelhante ao de AC com exceção do item "a" que é substituído pelo seguinte:

a) Na identificação da necessidade de abertura de um AP, utilizamos fontes de informação, tais como: processos e operações de trabalho que afetam a qualidade do produto, resultados de auditorias, registros da qualidade, relatórios de serviço e reclamações de clientes para detectar, analisar e eliminar causas potenciais de não-conformidades.

Por fim, é importante destacar que os registros da Qualidade devem ser preenchidos de forma legível e armazenados de forma que seja fácil a recupera-

ção da informação. Os documentos devem ser guardados em instalações capazes de prevenir danos, deteriorações ou perda das informações.

#### 2.5.3 AUDITORIA INTERNA NO SISTEMA

Para podermos entender melhor os procedimentos de uma auditoria interna, no Sistema da Qualidade, é necessário que nos familiarizemos com as seguintes definições:

- Evidência Objetiva informação cuja veracidade pode ser comprovada com base em fatos obtidos através de observação, medição, ensaios ou outros meios;
- Observações Constatações de fatos, feitas durante uma auditoria da Qualidade e consubstanciada por evidências objetivas;
- Registro de Não-conformidade (Auditoria Interna) Relatório a ser preenchido ante a detecção de uma não-conformidade em auditoria interna da qualidade;
- RA Representante da Administração.
- Sistema da Qualidade Estrutura Organizacional, procedimentos, processos e recursos necessários para implementar Gestão da Qualidade;

O início da Auditoria Interna consiste na sua Programação ou Planejamento, devendo ser considerado, quando da sua elaboração, o resultado das Auditorias já realizadas e as diretrizes traçadas em decorrência da Análise Crítica da Alta Administração. Já o fim da Auditoria ocorre com a entrega do Relatório da Auditória ao Coordenador da Qualidade. Tal relatório informa, entre outras coisas: o número da auditoria, data, objetivo, documentos utilizados, equipe de auditores, pontos fortes e a melhorar, não-conformidades e observações por área e requisito, sugestões e anexos, tais como os RNC.

Os critérios para a qualificação de Auditores Internos da Qualidade compõem-se de etapas teóricas e práticas, conforme descritas a seguir:

 Curso de formação de Auditores Internos da Qualidade com, no mínimo, 16 horas, abrangendo o seguinte conteúdo: modelo normativo aplicável ao SQ, planejamento de auditoria, condução e relatório de auditoria;  Participação como Auditor em Treinamento, em uma Auditoria Interna do Sistema da Qualidade, por um período mínimo de dois dias, examinando pelo menos 5 requisitos da Norma ISO. Será utilizado, como evidência objetiva da qualificação, o RQ-4.17.01.01.

Para a manutenção da qualificação é necessário realizar uma auditoria de, no mínimo, 2 dias por ano e manterem-se atualizados sobre as normas e requisitos do SQ.

O Sistema da Qualidade do TCE estabelece que as áreas envolvidas com a certificação devem ser auditadas, no mínimo, 2 (duas) vezes por ano, sendo importante destacar que os Auditores indicados para a realização da auditoria não devem ter responsabilidade direta pela atividade que está sendo auditada.

Finalmente, observamos que os resultados das Auditorias Internas da Qualidade são parte integrante das informações necessárias às atividades de Análise Crítica desenvolvida pela Administração, sendo, deste modo, uma importante ferramenta de mensuração e avaliação da eficácia do Sistema da Qualidade como um todo.

### 2.6 A 4ª AUDITORIA INTERNA DA QUALIDADE

Esta auditoria foi, segundo nosso entendimento, muito proveitosa para o aprimoramento do sistema, haja vista ser a primeira a ser realizada após a certificação e contar, além dos resultados das três auditorias internas anteriores, com a experiência das duas auditorias externas realizadas no Tribunal para a certificação ISO.

A equipe de auditores foi composta por: Hélida Brito (auditora-líder), Mazélia Barbacena, Ed Wilson Fernandes de Santana e Marilza Ferreira.

#### 2.6.1 PLANEJAMENTO

Inicialmente, o auditor-líder, em conjunto com a sua equipe, elaborou um Planejamento ou programa de auditoria encaminhado-o ao Coordenador da Qualidade para conhecimento e divulgação nas áreas envolvidas.

Este programa de auditoria constitui-se na peça fundamental para a realização de um bom trabalho. Nele foram informados:

 O objetivo ou escopo foi avaliar se os padrões estabelecidos no Sistema de Qualidade estão sendo mantidos na Diretoria de Auditoria e Fiscalização - DIAFI, especificamente nas divisões envolvidas com os procedimentos técnicos relativos à elaboração do Relatório das Contas Anuais prestadas pelo Governador do Estado, conforme os requisitos da norma NBR ISO 9002 / 94 aplicáveis;

- · Todos os requisitos do Sistema da Qualidade foram avaliados;
- O MQ TCE-PB, PSQ's, POP's e PLQ's foram os documentos utilizados;
- Os nomes dos componentes da equipe de auditoria;
- Um cronograma com data, horário, área, requisitos e auditores que realizaram a auditoria;
- Foram determinados, também, os horários e as datas das reuniões.

#### 2.6.2 ACHADOS DE AUDITORIA

Na condução da auditoria, foi avaliada a adequação do sistema implementado, em relação aos modelos normativos aplicados, utilizando-se para tanto: entrevistas, exame de documentos, registros da Qualidade, observações de atividades e condições verificadas nas áreas auditadas.

Os achados da 4ª Auditoria Interna da Qualidade, que serviram de subsídio para a confecção do Relatório Final, estão divididos, segundo a relevância do fato, respaldo da evidência e objetividade da constatação em:

- Pontos positivos: são os procedimentos que o auditor constatou que foram bem implementados e merecem destaque, segundo o critério de impacto no produto;
- Pontos a melhorar: são os procedimentos que o auditor constatou que foram mal implementados, merecendo ser destacados, segundo o critério de impacto no serviço ou produto final e, quando possível, suas conseqüências para o produto;
- Não-conformidades: é a parte em que o auditor deve ter o máximo de cuidado em constatar o fato e relacionar a evidência objetiva que o embasou, pois estes são os pontos que estão em desacordo com os procedimentos e processos descritos pelo Tribunal e possuem grande impacto no resultado final, sendo, conforme visto anteriormente, emitido um registro de não-conformidade (RQ-4.17.01.03);

 Observações: são NC que estão parcialmente em desacordo com os procedimentos e processos descritos pela empresa e não pos -suem grande impacto no produto.

É importante destacar que a classificação dos pontos evidenciados na 4ª Auditoria da Qualidade, bem como as alternativas de soluções apresentadas, foram decididas, de maneira democrática, na reunião final da equipe de Auditores.

### 2.6.3 CONSOLIDAÇÃO E APRESENTAÇÃO DO RELATÓRIO

Na reunião final, foi apresentado e entregue ao CQ (Coordenador da Qualidade) o Relatório final que evidencia:

- Um resumo do planejamento;
- Dois pontos fortes, que foram: constatação do bom andamento das análises críticas por parte da Alta Administração e boa ação do CEQ;
- Dois pontos indicados para melhorar, que foram: as AC's das NC's detectadas nas auditorias internas anteriores não estão sendo praticadas e os PSQ's 4.13.01 e 4.14.01 não estão sendo utilizados;
- Duas NC's, sendo uma na Alta Administração (requisito 4.1) e a outra na DICAI - Divisão de Controle da Administração Indireta (requisito 4.8);
- Dez Observações sendo duas no requisito 4.9, três no 4.13, uma no 4.15 e no 4.16 e duas no 4.18.

#### 2.6.4 ACOMPANHAMENTO DAS AC'S

Após receber do RA o registro da NC, em sua área, o responsável estabelece um plano de ação, para eliminar as causas da NC. Mensalmente, o RA indica um Auditor para avaliar a implementação e eficácia das ações descritas no plano de ação.

- Se os resultados não comprovam a eficácia, o auditor faz o registro, no espaço próprio do citado RQ, solicitando ao responsável pela área uma revisão do levantamento das causas e das ações corretivas.
- Se a eficácia é comprovada, o auditor faz o registro no espaço próprio do citado RQ, considerando encerrada a Não-conformidade. O auditor, então, envia o RQ para o Representante da Administração.

Para o plano de ação das duas NC's detectadas, na 4ª Auditoria Interna, foi indicado o Auditor Ed Wilson Fernandes de Santana que recebeu o registro de NC do DICAI, desta auditoria, e a pasta de controle de NC's do RA, com 8 (oito) NC's em aberto.

- A NC do DICAI bem como quatro das oito NC's em aberto foram sanadas, tendo sido encerradas pelo RA após sua constatação pelo autor;
- Das quatro NC's restantes, duas tratam da incompatibilidade entre
  o fluxograma e a descrição do procedimento de um mesmo POP, não
  existindo ainda um plano de ação que possa saná-la. As duas últimas
  tinham planos de ação distintos do que foi descrito no campo das
  NC's e foram, em ambos os casos, ineficazes.

### CONCLUSÃO

Ante o exposto, podemos concluir que:

- A GQT surgiu no Japão em decorrência da aglutinação de conhecimentos proporcionada pela JUSI e realizada por Kaoru Ishikawa;
- A qualidade total é obtida através da implantação e gestão de um conjunto de princípios, ferramentas e procedimentos que fornecem diretrizes para uma organização e muda de forma holística a sua gerência. Incluindo a qualidade física dos produtos e/ou serviços, a produtividade, a eficiência, a ética, a moral, a segurança e a utilização racional dos recursos disponíveis;
- As ferramentas e os procedimentos da qualidade derivam do CEP e do ciclo PDCA, criados na década de 20 por Walter A. Shewart, objetivando, respectivamente, monitorar a consistência do processo e diagnosticar os problemas desse processo de trabalho, melhorando a maneira como é realizado um trabalho;
- As ferramentas e os procedimentos utilizados na GQT, em cada organização, devem se adequar a sua realidade e cultura;
- Para o sucesso da GQT é necessário o engajamento da Alta Administração e a criação de sistemas que permitam às pessoas compartilharem, de maneira coletiva, os benefícios dos seus esforços e criatividade não apenas financeiramente, mas também através de reconhecimento e crescimento;

- Atualmente, as auditorias são realizadas de acordo com as necessidades do cliente, tais como: informações quanto ao futuro da empresa; suas potencialidades de gerar lucro; sua tecnologia; a capacitação de sua gestão; a qualificação de seu pessoal; sua flexibilidade para enfrentar desafios etc;
- A auditoria da qualidade pode ser interna ou externa podendo ser realizada por um sub-contratado ou uma entidade certificadora, e objetiva verificar, no máximo, o cumprimento dos 20 requisitos da Norma. Quanto à forma, divide-se em auditoria de sistema e de observância do processo e/ou do produto;
- O Sistema da Qualidade do TCE-PB está estruturado em quatro níveis, e sua documentação é padronizada e codificada de maneira a facilitar e agilizar sua utilização;
- Os meios de controle do Sistema da Qualidade utilizados no Tribunal de Contas do Estado da Paraíba são eficazes, e o seu gerenciamento de documentos, que é o seu ponto mais vulnerável, está sendo automatizado através do "DOCMAN";
- Das ferramentas de aprimoramento do Sistema da Qualidade do Tribunal, o controle de NC e as AC e AP não estão sendo utilizadas com a intensidade adequada para o aperfeiçoamento do sistema, haja vista, principalmente, a cultura de informalidade;
- As Auditorias Internas da Qualidade são as responsáveis pelo aprimoramento do sistema, contudo observou-se uma falta de continuidade da discussão das evidências objetivas, classificadas como pontos a melhorar e observações. Neste ponto, sugerimos a criação, no modelo de relatório da auditoria interna, de um campo de acompanhamento destas evidências relacionadas na auditoria anterior;
- A 4ª Auditoria Interna demonstrou que a principal dificuldade na obtenção de qualidade não é a confecção e nem a implantação de um sistema, mas sim, o seu gerenciamento, de maneira que ele, por seus próprios meios e usuários, seja aprimorado, desenvolvido e aperfeiçoado;
- Por fim, entendemos que, num projeto de padronização e melhoria contínua da qualidade, a pessoa humana nunca deve ser relegada a um segundo plano, pois os objetivos das organizações só se tornam atingíveis quando o ser humano é considerado como um fim em si mesmo e nunca como um meio ou um objeto para a obtenção de resultado;

### REFERÊNCIAS

- (1) ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, Coletânea de Normas de Sistema de Qualidade. Rio de Janeiro: ABNT, 1996. NBR ISO 8402, série 9000 e 10011.
- (2) CAMPOS, V. F., *TQC*: Controle da Qualidade Total (no estilo Japonês): Fundação Christiano Ottoni Escola de Engenharia da UFMG. Ed. Bloch. 6° Edição Rio de Janeiro 1992.
- (3) CARR, D. K. e LITTMAN, I. D., *Excelência nos Serviços Públicos*: gestão da qualidade total na década de 90 Tradução: Heloisa Martins Costa, Mariluce Filizola C. Pessoa, Vicente Ambrósio Júnior. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1992.
- (4) CORTADA, J. W. e QUINTELLA, H. M., *TQM*: Gerência da Qualidade Total Tradução: Eliane Kanner. São Paulo: Makron Books, 1994. 1° e 2° Capítulos p. 1 42.
- (5) COSTA, A. C., 20 Anos do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. João Pessoa, 1991.
- (6) FRANCO, H., MARRA, E., *Auditoria Contábil*: normas de auditoria, procedimentos e papéis de trabalho, programas de auditoria, relatórios de auditoria. 2° Ed. São Paulo: Atlas, 1991. 2° Capítulo p. 33 50.
- (7) GIL, A. L., *Auditoria da Qualidade.* São Paulo: Atlas, 1994. 1° Capítulo p. 13 22.
- (8) MACEDO, A. A. e PÓVOA FILHO, F. L., Glossário da Qualidade Total, Fundação Christiano Ottoni Escola de Engenharia da UFMG. Ed. Líttera Macial Ltda. 2º Edição.jul/1995.
- (9) NASI, A. C., A auditoria integral como instrumento de que gestão eficaz é voltada para as novas exigências dos usuários: um desafio definido para o auditor independente como agente do desenvolvimento empresarial. Porto Alegre, v. 26, n. 91, p. 15-24, out. /dez. 1997. (revista do conselho regional de contabilidade do Rio Grande do Sul).
- (10) OLIVEIRA, M. A. e SHIBUYA, M. K., *ISO 9000*: Guia de Implantação: Guia de Auditores da Qualidade São Paulo: Atlas, 1995.
- (11) PALADINI, E. P., *Qualidade Total na Prática*: Implantação e avaliação de sistemas de qualidade total São Paulo: Atlas, 1994.

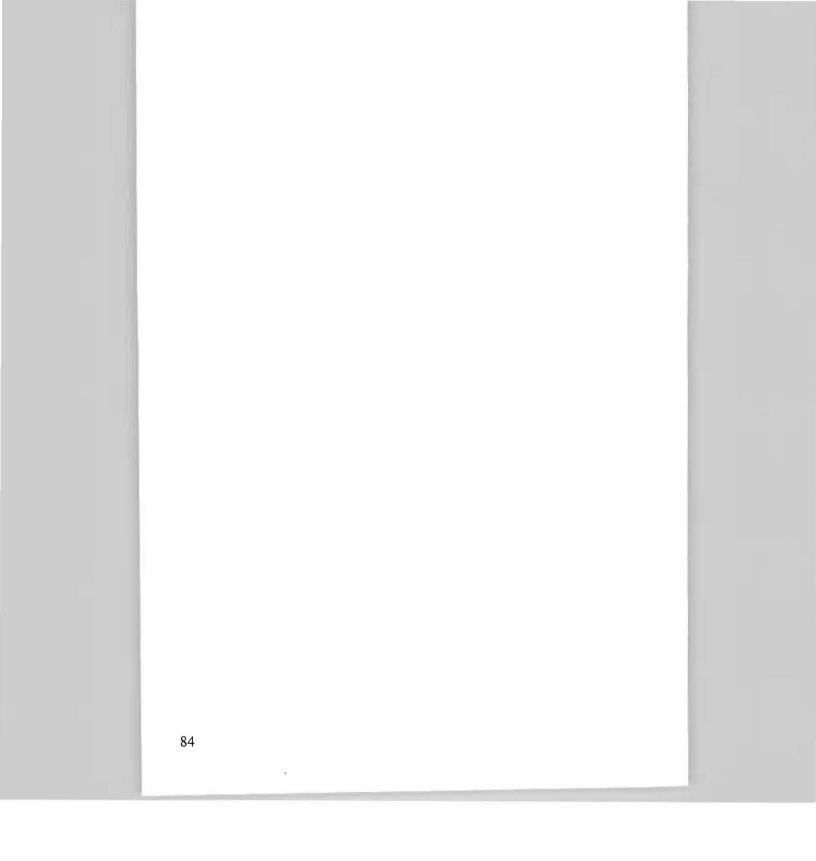
82

(12) PEREZ JUNIOR, José Hernandez, Auditoria de Demonstrações Contábeis: normas e procedimentos. – São Paulo: Atlas, 1995. 1º Capítulo p. 11 – 17.

(13) SISTEMA DA QUALIDADE DO TCE – João Pessoa: TCE, 2000.

(14) UM MUNDO DE QUALIDADE, *O Passaporte Eterno* – Organização de Richard C. Palermo, Gregory H. Watson; tradução Antônio Romero Maia da Silva - Rio de Janeiro: Qualitymark Ed., 1994. 7° e 8° Capítulos p. 173 – 212.

<sup>\*</sup>Engenheiro Civil e Contador com Especialização em Auditoria e Contabilidade Pública - Auditor de Contas do TCE/PB.





## AUDITORIA INTERNA DA QUALIDADE: A METODOLOGIA APLICADA NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

Mazélia Fátima Manfrin Barbacena \*

" A qualidade começa com a educação e termina com a educação".

Ishikawa

### INTRODUÇÃO

O tema Qualidade recebe cada vez mais atenção em todo o mundo. Representa uma revolução no pensamento administrativo, exigindo que as organizações busquem novas práticas gerenciais que coordenem o uso de técnicas e ferramentas disponíveis, colocando a "qualidade" como ponto central de suas ações. Tais práticas gerenciais devem proporcionar formas alternativas de sobrevivência e de novos caminhos, que as transformem em organizações cumpridoras de seu papel junto à sociedade.

A administração pública não poderia ficar fora desse novo cenário, sobretudo no que se refere à qualidade dos serviços prestados à sociedade e à utilização racional dos recursos públicos. Em decorrência disso, exigirá dos administradores públicos, a criatividade e competência, e com isso criará uma cultura própria, com novas relações de poder e de mudança orga-

nizacional, a fim de assegurar a melhoria contínua da qualidade e produtividade de seus produtos e serviços.

O sistema de gestão da qualidade mais aceito e adotado em todo o mundo é o estabelecido pelas normas da série ISO – International Organization Standardization (Organização Internacional de Padronização), atualmente no Brasil como NBR ISO 9000. Cada vez mais as organizações em todo o mundo estão implementando sistemas de qualidade com base nessas normas, como elemento determinante para sua sobrevivência e continuidade.

Visando atender a esse novo modelo gerencial, a Auditoria da Qualidade tem como objetivo fundamental assegurar à alta administração a adequação dos controles internos implementados, verificando se o sistema de qualidade praticado pela organização está eficazmente implementado, e se é adequado para atender aos objetivos da organização.

Desta forma, devido à relevância da Auditoria da Qualidade, para o presente capítulo selecionou-se a Metodologia da Auditoria Interna da Qualidade aplicada no Sistema da Qualidade do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. Esta é uma instituição pública, que busca internalizar aspectos imprescindíveis à implementação da qualidade com ações que visam à valorização dos servidores, à melhoria da prestação do serviço à sociedade, bem como à garantia da qualidade através da certificação ISO 9000.

### 7.2 FUNDAMENTOS DA QUALIDADE

Desde os tempos primitivos, o Homem aprendeu a buscar a qualidade como forma de garantir a sua sobrevivência.

Juran (1990, p.2), confirma esta visão quando menciona que "as necessidades humanas pela qualidade existem desde o crepúsculo da história". No entanto, não tinham a noção do que fosse qualidade.

Outros autores contribuíram para o desenvolvimento da qualidade, como Crosby, em 1979, definindo a qualidade como a "conformidade com os requisitos do cliente"; Taguchi, em 1990, adotou o termo "Engenharia da Qualidade"; Ishikawa, em 1993, como sendo o "controle da qualidade em todas as suas manifestações" e Garvin, em 1994, refere que a qualidade se encontra dentro de cinco abordagens, quais sejam: a transcendente, as baseadas no produto, no usuário, na produção e no valor.

A NBR ISO 8402 – 1994 – define como qualidade "a totalidade de características de uma entidade que lhe confere a capacidade de satisfazer as necessidades explícitas e implícitas".

O grande salto pela qualidade surge, no entanto, na década de 50, quando Deming e Juran introduziram a Teoria da Qualidade Total e, posteriormente, nas décadas de 60 e 70, é que ocorre a expansão, quando o Japão introduziu o método do "Controle da Qualidade por Toda a Empresa", chegando ao Brasil na década de 90, quando a qualidade passa a ser entendida como a satisfação de todos os envolvidos no processo.

Para melhor expressar este pensamento, Iudícibus et al. (1990, p.39) consideram a qualidade como "uma filosofia a ser instituída em nível de toda a empresa, através da qual a qualidade passa a ser responsabilidade de todos".

Em comunhão com esta idéia, Spanholi (1994, p.23) entende que a qualidade é "uma filosofia com regras bem definidas, e somente ocorre se houver uma mudança de mentalidade de todos: da alta direção até o mais baixo nível funcional", e complementa que a aplicação da qualidade "não se restringe, unicamente, como poderia parecer, ao processo produtivo industrial, mas a todas as atividades administrativas".

Podemos, portanto, concluir que esses autores corroboram com a idéia de que o sistema da Gestão da Qualidade Total é uma filosofia com princípios que buscam a participação, a humanização, a valorização e a educação contínua de todos os membros da organização.

Satisfazer as necessidades dos clientes passa por vários estágios, tais como: a identificação das necessidades; a alocação dos recursos; o aperfeiçoamento de processos; a definição da política da qualidade, metas e objetivos mensuráveis; a criação de indicadores de qualidade, treinamento de pessoal e, por último, as auditorias internas da qualidade.

### 7.2.1 NORMALIZAÇÃO

A normalização do sistema da qualidade utilizado no Brasil é a NBR ISO 9000, que está representada pela ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas).

A ABNT (1994, p.9) define normalização como sendo "uma atividade que visa à elaboração de normas técnicas, através de consenso entre produtores, consumidores e entidades governamentais". Os objetivos da ABNT são: a simplificação de procedimentos, a comunicação das relações comerciais e de serviços, a economia global, a segurança e proteção ao consumidor e o intercâmbio comercial, que garantem através da certificação o passaporte para entrar no mercado internacional.

Para o INMETRO (1991, p.74) a definição da normalização é a "forma de um documento normativo que contém uma série de condições que devem ser cumpridas e persegue os fins de máxima economia global, segurança e fixação do conhecimento".

#### 7.2.2 NBR ISO 9000

A palavra "ISO" vem do grego e significa homogêneo, sendo utilizada como sigla para designar International Organization Standardization (Organização Internacional de Padronização), fundada em Genebra, na Suíça, em 1987.

Para ARNOLD (1994) a norma ISO 9000 é "um conjunto de diretrizes", "um documento especial" que pode ser implementado em qualquer tipo de negócio.

Na visão de PALADINI (1997), a norma ISO tem como objetivo o de "produzir e manter a qualidade" através de ações específicas. E menciona ainda que a série ISO 9000 caminha nessa direção, pois abrange todo o sistema da qualidade implementado, ou seja, envolve toda a organização.

A ISO 9000 fornece as bases para que as organizações implementem as diretrizes para a gestão de qualidade e os requisitos gerais para a garantia da qualidade. Cumprir as regras dos manuais de procedimentos não garante a qualidade. Para que as regras sejam compatíveis, a organização deve incorporar, como um todo, a idéia da qualidade em tudo o que faz. Todas as pessoas devem ser responsáveis pela qualidade do produto ou do serviço oferecido à sociedade.

A série ISO 9000 compreende várias normas entre as quais destacamos:

- NBR ISO 9000/1994 estabelece as diretrizes para gerenciamento da qualidade visando à seleção ao uso.
- NBR ISO 9001/1994 estabelece as diretrizes para garantir a qualidade "projeto, desenvolvimento, produção, instalação e serviços associados".
- NBR ISO 9002/1994 estabelece as diretrizes para garantir a

- qualidade em "produção, instalação e serviços associados".
- NBR ISO 9003/1994 estabelece as diretrizes para garantir a qualidade em "inspeção e ensaios finais".
- NBR ISO 9004/1994 estabelece as diretrizes para gerenciar a qualidade visando o sistema da qualidade.
- NBR ISO 10011-1 estabelece as diretrizes para executar as auditorias internas, onde são estabelecidos os princípios básicos do Planejamento, Execução e Documentação do Sistema da Qualidade.
- NBR ISO 10011-2 estabelece as diretrizes para qualificar auditores de sistema da qualidade, a fim de que as auditorias sejam realizadas de forma efetiva e uniforme.
- NBR ISO 10011-3 estabelece as diretrizes básicas para gerenciar os programas de auditoria de sistemas da qualidade.

Os requisitos estabelecidos pelas normas ISO 9001, ISO 9002 e ISO 9003 são exigências mínimas que visam assegurar as boas práticas de gestão. Não há entre as três normas ISO uma que seja melhor que a outra. O que existe entre elas é a abrangência para garantir a qualidade.

O que a norma ISO 9000 menciona é que, para possuir os requisitos da qualidade, é fundamental que a organização estabeleça:

- Escrever a definição de sua política da qualidade, os seus objetivos, os seus procedimentos de sistemas e operacionais;
- Fazer o trabalho de acordo com a política, objetivos e procedimentos descritos;
- Provar o que diz fazer, mantendo registros da qualidade eficientes;
- Verificar como está o sistema através de auditorias internas da qualidade para monitorar o sistema implementado.

Para concluir, podemos dizer que, se aplicarmos estas regras, iremos alcançar a qualidade almejada nos produtos ou serviços.

### 7.2.3 ELEMENTOS DO SISTEMA DA QUALIDADE

Na definição da ISO – 8402, o sistema da qualidade é composto pela estrutura da organização assim estabelecida:

- · Estrutura organizacional
- Procedimentos
- Responsabilidades
- Processos
- Recursos

Esta estrutura se sedimenta no Sistema de Gestão da Qualidade, estabelecendo as diretrizes da organização (missão, visão etc.) através da Política da Qualidade para assegurar as funções gerenciais de:

- Planejamento
- Controle
- Garantia de Melhoria

A documentação do sistema da qualidade está assim constituída:

- Manual da Qualidade (MQ)
- Procedimento do Sistema da Qualidade (PSQ)
- Plano da Qualidade (PLQ)
- Procedimento Operacional Padrão (POP)
- Registro da Qualidade (RQ)

A seguir, iremos detalhar cada um desses documentos:

- O Manual da Qualidade descreve o que a empresa faz, estabelecendo as diretrizes a que se propõe a cumprir, ou seja, descreve o sistema da qualidade conforme a Política da Qualidade e os Objetivos da organização.
- Os Procedimentos do Sistema da Qualidade descrevem as rotinas utilizadas para atingir o que ficou estabelecido no Manual da Qualidade. As rotinas de trabalho especificam quem faz o quê, quando isto é feito e qual documentação é usada para verificar a maneira como as atividades foram realizadas para satisfazer os requisitos da NBR ISO 9000 escolhida.
- O Plano da Qualidade é o suporte ao Procedimento do Sistema da Qualidade, pois estabelece os recursos e a sequência de atividades relativas à qualidade de um determinado produto, projeto ou contrato.
- Procedimento Operacional Padrão é a descrição detalhada da forma de como as tarefas específicas devem ser executadas. A descrição do procedimento pode ser por meio de desenhos, gráficos etc.
- Registros da Qualidade são todos os documentos que demonstram a qualidade praticada na organização.

Implantar um sistema da qualidade não é fácil para as organizações, pois não há uma metodologia a ser seguida, haja vista que a qualidade deve ser praticada, vivenciada e compartilhada por todos para que possa ser mantida e adequada à sua realidade.

### 7.2.4 DIFERENÇAS ENTRE O SETOR PÚBLICO E O SETOR PRIVADO

Quando se fala em serviço público, as características percebidas pelos usuários são: a estrutura pesada e fechada, a morosidade da prestação do serviço, a inflexibilidade da gestão e o mau atendimento ao contribuinte ou usuário.

Desta forma, expõe Teixeira (1996) que o cenário do serviço público se baseia na má gestão dos recursos, na falta de confiança de que as corrupções venham a acabar, na incompetência para a resolução dos problemas do país, na política perversa de recursos humanos devido às grandes diferenças salariais e ao reduzido investimento na capacitação dos servidores, além do sucateamento dos orçamentos nos serviços essenciais da saúde, educação, transporte e segurança.

Diante desta visão, podemos retratar que a qualidade no setor público difere do setor privado em pontos essenciais, tais como: o lucro do empresário é substituído pela reeleição dos gestores públicos; os recursos são custeados e pagos pelos clientes na empresa privada, enquanto, no setor público, são custeados pelo contribuinte e pagos indiretamente via impostos; o regime no setor privado é baseado na competição e, no setor público, pelo monopólio; o setor privado é guiado por missão e o setor público é guiado por regras rígidas.

Porém, a qualidade que buscamos nos serviços públicos é a que expõe Meirelles (2000, p. 311) quando cita os cinco princípios: "o princípio da permanência impõe continuidade no serviço; o da generalidade impõe serviço igual para todos; o da eficiência exige atualização do serviço; o da modicidade exige tarifas razoáveis; e o da cortesia traduz-se em bom tratamento para com o público" e afirma, ainda, o autor que "faltando qualquer desses requisitos em um serviço público ou de utilidade pública, é dever da Administração intervir para restabelecer seu regular funcionamento ou retomar sua prestação".

Assim sendo, fica nítida a necessidade das instituições públicas de incorporar o que de melhor tem a empresa privada e buscar novos conceitos e metodologias adequadas para o setor público, sem, no entanto, esquecer as características próprias, que é o bem da sociedade.

### 7.2.5 APLICAÇÃO DA QUALIDADE NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

Como ficou demonstrado até o momento, o serviço público não possui uma estrutura organizacional muito favorável à qualidade de seus serviços e a grande maioria das instituições públicas não está preparada para enfrentar este novo cenário.

A partir do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade -- PBQP-, em 1990, o Brasil vem desenvolvendo uma série de atividades para a melhoria da qualidade de seus produtos e serviços.

Estes esforços foram contemplados com o Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90), e também com a criação do "Prêmio Nacional da Qualidade" – PNQ - da Administração Pública, ocorrida em 1996, que representou para a gestão pública a busca de ações voltadas para a melhoria da qualidade em direção à excelência dos serviços. Este prêmio reconhece os esforços da organização pública em busca da excelência de gestão pela qualidade.

Neste contexto ainda, não se pode deixar de mencionar os esforços despendidos pelo Governo para a realização da reforma administrativa que integra o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, no sentido de modernizar e qualificar o setor público, através de novos paradigmas e de novas metodologias organizacionais.

Os princípios que norteiam este programa de Governo são:

- · Satisfação dos clientes;
- · Envolvimento de todos os servidores;
- Gestão participativa, compartilhando a missão, objetivos e metas;
- Gerência de processos;
- Valorização do servidor pela profissionalização e reconhecimento por mérito;
- Constância de propósitos;
- Melhoria contínua;
- Não aceitação de erros.

É importante considerar que estas iniciativas ainda têm amplitude reduzida, sendo implantadas em poucas organizações públicas.

### 7.3 SISTEMA DE GESTÃO DA QUALIDADE NO TCE-PB

Tendo como base a fundamentação teórica da qualidade desenvolvida até o momento, apresentamos a seguir o Sistema da Qualidade desenvolvido pelo TCE-PB.

### 7.3.1 HISTÓRICO DO TCE-PB

O Tribunal de Contas do Estado da Paraíba - TCE-PB - é uma instituição pública de controle externo, com competência constitucional definida nos arts. 70 a 75 da Constituição Federal de 1988, estando a serviço da sociedade desde 1º de março de 1971.

As atividades constitucionais desempenhadas pelo TCE-PB visam ao interesse e à defesa do Patrimônio Público, através do acompanhamento de quaisquer atos de gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial do Estado e dos Municípios.

Para que as competências estabelecidas na Constituição Federal de 1988 para o TCE-PB fossem asseguradas, o planejamento estratégico, que é uma definição do futuro que a entidade espera alcançar em relação aos objetivos e metas, assim estabeleceu:

- Missão: "Garantir à sociedade a correta aplicação dos recursos públicos".
- Visão: "Iniciar o Séc. XXI reconhecido pela sociedade como referência de excelência em Controle Externo, contribuindo para o desenvolvimento da Administração Pública".
- Política: "Assegurar a prática de serviços de qualidade, buscando garantir a correta aplicação dos recursos públicos".
- Objetivos: "Buscar a excelência no atendimento aos clientes; responder com celeridade aos anseios da sociedade; capacitar e treinar as pessoas para desempenhar plenamente suas atribuições; otimizar e padronizar os procedimentos de auditoria e fiscalização e proporcionar ambiente e condições que favoreçam o crescimento do ser humano".

### 7.3.2 ESTRUTURA DO SISTEMA DA QUALIDADE DO TCE-PB

O sistema da qualidade do TCE-PB é assim gerenciado:

- Alta Administração: formada pelo Presidente e a Diretoria Executiva do TCE;
- Comitê Diretivo da Qualidade: formado pelo Presidente, Representante da Administração, Coordenador da Qualidade, com objetivo de efetuar a análise crítica do Sistema da Qualidade;
- Comitê Executivo da Qualidade: formado pelo Coordenador da Qualidade, Representante da Administração e por quatro servidores indicados pelo Presidente, com objetivo de implementar e manter o Sistema da Qualidade.

A estrutura do sistema da qualidade do TCE-PB está assim composta:

- 1 (um) Manual da Qualidade (MQ);
- 16 (dezesseis) Procedimentos do Sistema da Qualidade (PSQ);
- 04 (quatro) Planos da Qualidade (PLQ);
- 23 (vinte e três) Procedimentos Operacionais Padrão (POP) e
- 23 (vinte e três) Registros da Qualidade (RQ).

A definição de como os requisitos estão expressos consta nos seguintes documentos:

- Matriz do Planejamento para o Sistema da Qualidade;
- Matriz do Planejamento para a Qualidade do Processo de Elaboração do Relatório sobre as Contas de Gestão do Governador do Estado da Paraíba;
- Matriz de Responsabilidades para o Sistema da Qualidade.

Ainda podemos destacar como documentos do sistema a Lista Mestra. Nela, estão estabelecidos todos os documentos normativos do sistema, com o número e data da última revisão, a relação dos detentores e as quantidades de cópias de cada documento da qualidade.

### 7.3.3 O CAMINHO DA QUALIDADE NO TCE-PB

Como toda organização pública, o TCE-PB apresenta características críticas que precisam ser identificadas, uma vez que interferem na condução e nos resultados das ações implementadas em busca da excelência pela qualidade, tais como: a descontinuidade administrativa, a estrutura rígida e hierarquizada, as atividades fragmentadas, o excesso de formalidades e a superposição de tarefas e responsabilidades determinadas pelas metas.

Diante deste cenário, foi necessário que o TCE-PB criasse uma cultura organizacional onde a qualidade fosse tratada holisticamente, pois as mudanças seriam necessárias sob pena de prejudicar a implantação do Sistema da Qualidade.

Daí, as ações relacionadas ao processo da implantação da qualidade no TCE-PB visaram atender a uma organização pública que possuísse uma estrutura flexível e adaptável para produzir serviços de alta qualidade e assegurar a alta produtividade.

Portanto, o TCE-PB se viu diante desta nova realidade, não apenas para oferecer bons serviços públicos, mas também diminuir gastos do orçamento, descentralizar, manter o corpo técnico com qualificação, até mesmo para a sobrevivência da organização.

A ação inicial para implantar o Programa de Qualidade Total foi o programa "5S" por ser de simples compreensão, aplicação e capaz de produzir resultados em curto prazo, constituindo na realidade o alicerce para a implementação da Qualidade Total em qualquer organização, preparando o ambiente para mudanças profundas.

Para o lançamento do Programa da Qualidade Total foi escolhido o dia do descarte do "5S", em 13 de abril de 1998, com a adesão de 100% dos servidores, desde a alta administração até o mais baixo nível funcional, reunidos para discussões em torno da qualidade.

Para melhor identificar as ações voltadas ao processo de implantação no TCE-PB, serão descritos os passos das duas gestões administrativas, a de 1997-1998 e de 1999-2000.

### 7.3.4 AÇÕES DE OPERACIONALIZAÇÃO

a) Atividades do Escritório de Qualidade Total - EQT

O EQT foi oficialmente implantado em 13 de abril de 1998 com o importante papel de implementar o Programa de Qualidade Total, ou seja, é o elemento organizador e reestruturador da Qualidade no TCE-PB.

Ņ

Dentre as várias ações do EQT, podemos destacar as seguintes: realização de campanhas sociais, organização de quadros de avisos, apoio na divulgação de eventos, atendimento a visitantes e apoio aos setores de cerimonial, serviço médico-odontológico e ao Programa de Modernização do Tribunal de Contas (PROMETE).

 Atividades do Projeto de Modernização do Tribunal de Contas -PROMETE.

O PROMETE foi criado em julho de 1999, para coordenar a implementação das ações da qualidade, envolvendo toda a estrutura organizacional do TCE-PB.

Seu objetivo geral é o "fortalecimento do Controle Externo, via modernização do Tribunal de Contas do Estado pela consolidação interna do programa de gestão pela qualidade total e a extensão dele para os órgãos jurisdicionados do Tribunal" (TCE).

As ações implementadas pelo PROMETE foram difundidas por toda a organização, a saber:

• Núcleo de Educação e Treinamento – NET: as ações de treinamento foram iniciadas no segundo semestre de 1997 através do Programa de Treinamento e Reciclagem (PTR) e, posteriormente, em maio de 1999, por meio de concurso interno, recebeu o nome de Núcleo de Educação e Treinamento – NET.

O NET está intrinsecamente vinculado ao PROMETE e suas bases se apóiam no sistema de Gestão de Pessoas, com a responsabilidade de promo-

ver a qualificação profissional de todo o pessoal técnico-jurídico-administrativo, visando a um melhor desempenho das suas atribuições funcionais, com ênfase no crescimento da pessoa humana e aumento da eficiência e eficácia das ações de controle externo.

• Programa de Atendimento ao Cliente – PAC: com base nos resultados da pesquisa de satisfação do cliente, realizada em 1998, foi estruturado o PAC, em junho de 1999. Os setores que trabalham diretamente com o cliente externo foram concentrados em uma só área para facilitar o atendimento ao público. Nesta área, foram instaladas as salas do Plantão Técnico, de Vistas aos Autos dos Processos, de Recepção e do Setor de Protocolo.

Desde a inauguração da Central de Atendimento ao Cliente, os níveis de satisfação têm sempre atingido acima dos 90%, conforme os dados coletados do Correio Samurai, que serve de termômetro para saber se o cliente externo encontra-se satisfeito com o atendimento.

• **Programa Moderniza:** o programa foi lançado em 27 de setembro de 1999, com objetivo de implantar o programa de "5S – o Ambiente da Qualidade" em órgãos da Administração Pública, para atingir a meta de qualificar 3.000 servidores políticos do Estado e dos municípios até dezembro de 2001.

Para as entidades aderirem ao Moderniza, estas devem ter o comprometimento da Alta Administração através da assinatura do termo de compromisso para que sejam desenvolvidas as atividades do programa, bem como as responsabilidades dos servidores treinados. Há cerca de 40 entidades que aderiram ao programa Moderniza. No entanto, algumas entidades não conseguiram implementar todas as etapas, mas, para a coordenação do grupo, o balanço é positivo.

• Programa de Capacitação de Gestores Públicos – PCGP: o programa foi criado para capacitar gestores-agentes e/ou servidores públicos nos fundamentos de gestão pública, apresentando o quadro legal e metodológico a ser seguido em respeito aos princípios da legalidade, impessoalidade, legitimidade, publicidade, moralidade, economicidade e eficiência na busca por uma gestão pública de qualidade.

O programa foi viabilizado através do TCE com a parceria da SETRAS (Secretaria do Trabalho e Ação Social) e do SEBRAE (Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas) qualificando 1.000 gestores públicos até o final de 2000.

- Certificação ISO 9000: a certificação ISO 9002 ocorreu em 30 de agosto de 2000, após a realização de quatro auditorias internas da qualidade e da auditoria externa do órgão certificador BVQI nos procedimentos técnicos relativos à emissão do produto "Relatório Analítico das Contas do Governador".
- Memorial do TCE -PB: inaugurado em dezembro de 2000, veio resgatar a memória da história do Tribunal, com objetivo de preservar documentos históricos da organização, do seu ambiente físico e de seus dirigentes e servidores.
- Programa de Qualidade e Produtividade na Administração Pública PQPAP: consiste na auto-avaliação da gestão, cuja estratégia está fundamentada no binômio AVALIAR e AGIR, com o propósito de obter um diagnóstico da situação da organização perante os critérios adotados pelo Prêmio Nacional da Qualidade para a Gestão Pública.

Foram realizadas duas auto-avaliações: a primeira realizada em abril de 1998, e a segunda em novembro de 2000. Após a aplicação da metodologia proposta pela Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade - FPNQ - o diagnóstico constatado foi tecnicamente igual ao alcançado nas duas avaliações, exigindo, portanto, que os planos de melhoria da gestão sejam reforçados para atendimento das metas estabelecidas.

### AÇÕES DE INFORMATIZAÇÃO E COMUNICAÇÃO

- Correio Samurai: é a caixa de coleta para identificar o nível de satisfação e as sugestões dos clientes externos com relação aos serviços prestados pelo atendimento (PAC). Estes dados são sistematizados periodicamente através de indicadores estatísticos.
- Sistema Integrado de Controle de Processos SICP: teve a implantação no segundo semestre de 1998, com a finalidade de disponibilizar o acesso às bases de dados do Tribunal, possibilitando que todos trabalhem interligados, permitindo, assim, a troca de informações. Para o público externo, o SICP limita-se apenas à tramitação de processos.

- Telecontas: é um serviço de atendimento telefônico que foi instalado em 19 de julho de 1999, com a finalidade de prestar informações aos jurisdicionados e aos cidadãos sobre o andamento de processos, prazos para entregas de documentos, datas das sessões, relatores de processos e orientações de como proceder em casos de denúncia.
- Internet/Intranet: a home-page do Tribunal permite que a sociedade possa usufruir os serviços disponibilizados pelo TCE-PB, bem como oferece aos servidores um canal rápido de consulta e os demais serviços da rede mundial. Já a Intranet, que é uma Internet local de alta velocidade, tem a função de permitir uma comunicação rápida entre todos os usuários da organização. Esta comunicação gera um fluxo de trabalho menor e, principalmente, de economia, permitindo, assim, a desburocratização do uso do papel.
- Outras Ações: podemos ainda mencionar o Boletim Informativo do TCE-PB e os painéis de controle de Gestão à Vista, que visam à transparência das metas e dos objetivos a serem alcançados.

### AÇÕES DE EDUCAÇÃO, TREINAMENTO E QUALIFICAÇÃO

- Educação: são oferecidos diversos cursos de cultura geral, técnico de curta duração, nas áreas do Direito, Contabilidade, Informática, bem como cursos de autoconhecimento com visão holística do ser humano. Ressaltamos, ainda, o Projeto de Educação de Jovens e Adultos, que oferece educação suplementar de primeiro e segundo graus aos servidores e prestadores de serviço, com a parceria da Secretaria de Educação do Estado.
- Treinamento: o investimento em treinamento no trabalho contribuiu fortemente para uma melhoria da qualidade na prestação dos serviços oferecidos pelo Tribunal. São realizados vários cursos direcionados aos cargos de chefia e ao corpo técnico, quanto ao procedimento do gerenciamento da qualidade e aos procedimentos operacionais administrativos e técnicos.
- Qualificação: A Administração tem investido na qualificação do servidor através de cursos de pós-graduação (especialização e mestrado) com financiamento em instituições educacionais.

### AÇÕES DE BEM-ESTAR E SATISFAÇÃO DAS PESSOAS

- Saúde: as ações vinculadas à saúde dos servidores são implementadas com diversas palestras preventivas e educativas sobre temas atuais como: doenças sexualmente transmitidas, Aids, Câncer, alcoolismo, tabagismo e outras drogas viciantes, além do programa de prevenção a lesões por esforços repetitivos (LER). São também realizadas campanhas sistematizadas de doação de sangue, de vacinação (gripe, tétano etc.) e o acompanhamento de exames de rotinas (sangue, urina, fezes e colesterol), dentre outros exames. Vale destacar, também, a inauguração do serviço odontológico, em 26 de outubro de 1999, proporcionando atendimento para os servidores e seus familiares.
- Cultura: as ações de atividades culturais criam um ambiente mais humano e agradável, visando promover a integração e a divulgação de talentos dos servidores, através de exposições coletivas de pintura, fotografia e poesia, além da criação do Grupo de Canto Coral. Também, em 1998, foi reestruturada a Biblioteca, com aquisições de novos títulos em todos os ramos do conhecimento, oferecendo mais este serviço ao corpo técnico e à comunidade em geral.
- Social: as ações de cunho social contribuem para o bem-estar da sociedade com campanhas da *mãe carente*, campanhas de alimentos, *brinquedos*, e *roupas* para instituições filantrópicas e assistenciais. No exercício de 2000, essas ações passaram a ter cunho sistematizado através do Projeto Especial que trata sobre a Responsabilidade Pública e Cidadania.

### **AÇÕES TÉCNICO-ADMINISTRATIVAS**

O primeiro plano de metas do TCE foi divulgado em 1998 para que o setor técnico do Tribunal cumprisse até o final daquele exercício a redução a nível zero do estoque de processos de exercícios anteriores, a fim de garantir a atualização dos atos dos gestores públicos.

O segundo plano de metas foi elaborado para o biênio 1999-2000, estabelecendo metas para todos os setores do TCE-PB entre as quais podemos destacar as mais arrojadas:

- Julgar todas as contas públicas relativas aos exercícios de 1993/1998.
- Instruir a análise de 300 prestações de contas anuais de prefeitos.
- Instruir 285 prestações de contas anuais das Câmaras Municipais.
- Reduzir em 10% (em relação a 99) as despesas de custeio no exercício de 2000.

### 7.3.5 CONTROLE DO SISTEMA DA QUALIDADE NO TCE-PB

O Controle da Qualidade Total - TQC - consiste em "fazer certo da primeira vez", segundo Ishikawa, citado por Spanholi (1994, p.22). Isto nos leva ao segundo pressuposto, que é a "satisfação do cliente em todas as especificações".

Dentro desta filosofia, é que o controle do Sistema da Qualidade do TCE-PB está estruturado para a elaboração do Relatório das Contas do Governador. Com os procedimentos estabelecidos, as rotinas de retrabalho serão reduzidas a níveis significantes e, consequentemente, o produto será entregue dentro do prazo e das condições pré-estabelecidas.

Assim sendo, o sistema da qualidade do TCE-PB estabelece procedimentos para assegurar a garantia da qualidade para cada requisito da NBR ISO 9002 e para sua manutenção, utilizando as ferramentas da qualidade, tais como: o Ciclo PDCA, o Fluxograma, o Diagrama de Causa e Efeito, Diagrama de Pareto e outras ferramentas disponíveis na GQT.

A melhoria contínua expressa pela GQT é estabelecida através dos Procedimentos do Sistema da Qualidade – PSQ 4.13.01 (controle de não conformidades) e PSQ 4.14.01 (ação corretiva e ação preventiva), bem como os RQ 4.13.01.01 (relatório de não conformidade), RQ 4.13.01.02 (registro de acompanhamento de não conformidade), RQ 4.14.01.01 (solicitação de ação corretiva), RQ 4.14.01.02 (registro de acompanhamento de ação corretiva), além do PSQ 4.17.01 que trata das auditorias internas da qualidade.

O PSQ 4.13.01, Controle de Não Conformidade, estabelece a responsabilidade de todas as pessoas envolvidas com o processo de elaboração do Relatório das Contas de Gestão do Governador, conforme quadro a seguir:

Os RNC (Relatório de Não Conformidades) são padronizados e numerados de modo a assegurar a rastreabilidade e a análise estatística. Neste relatório, há espaço destinado à descrição da não conformidade, descrição das disposições e o acompanhamento das ações.

Quadro 01 - Matriz de Responsabilidade do Sistema da Qualidade

Quem Pode	Detectar a NC	Abrir o RNC	Fazer o Acompanha- mento.	A brir ação corretiva
Executantes	X			
Chefes de Divisões	X	X	X	
Chefes de Departamento a Diretores	×	X	. X	X
Coord. Qualidade/Repres. da Administração.	×	X	X	X

Fonte: Sistema da Qualidade do TCE-PB

O PSQ 4.14.01 (Ação Corretiva e Ação Preventiva) estabelece que a responsabilidade pela boa aplicação dos procedimentos é do Coordenador da Qualidade, que conta com o auxílio do Comitê Executivo da Qualidade que se reúne quinzenalmente com a missão de assegurar que as ações corretivas e preventivas sejam eficazes para eliminar as causas reais das não conformidades.

A metodologia para abertura de uma Ação Corretiva (AC) é a seguinte:

- a) Identificação da necessidade da abertura de AC, após o trata mento da Não Conformidade NC;
- b) Abertura da AC é através do preenchimento da Solicitação da Ação Corretiva (SAC) ou Solicitação da Ação Preventiva (SAP);
- c) Investigação das causas utilizando as ferramentas estatísticas;
- d) Elaboração do Plano de Ação utilizando o sistema 5W1;
- e) Execução das ações de acordo com o constante no Plano de Ação;
- f) Avaliação da eficácia das ações utilizando o ciclo PDCA.

Para a abertura de uma Ação Preventiva, utiliza-se a mesma metodologia acima, com exceção do item "a", que deve ser substituído por informações que possam afetar as operações da qualidade, resultados de auditorias internas e externas e reclamações de clientes externos.

### 7.4 AUDITORIA DA QUALIDADE SEGUNDO A NBR ISO 9000

A auditoria da qualidade tem como um de seus objetivos verificar se o sistema da qualidade da organização em estudo atende aos requisitos especificados e se estes requisitos estão implementados eficazmente frente à norma, constatando conformidade ou não conformidade dos elementos do sistema da qualidade.

Na visão do auditor da qualidade, deve-se observar o que a "norma pede" e o que o auditor interno "deve verificar", a fim de constatar, através de fatos e dados, ou seja, de evidências objetivas, que satisfaçam os requisitos da NBR ISO 9000, se o Sistema da Qualidade é eficiente e eficaz.

### 7.4.1 CONCEITOS BÁSICOS DE AUDITORIA DA QUALIDADE

Conforme a norma ISO 8402/94, a auditoria da qualidade "é um exame sistemático e independente para determinar se as atividades da qualidade e seus resultados estão de acordo com as disposições planejadas, se estas disposições foram efetivamente implementadas com eficácia e se são adequadas à consecução dos objetivos".

Ainda dispõe a NBR ISO 9000 que a auditoria interna da qualidade "são as auditorias intrínsecas ao Sistema da Qualidade de sua empresa, que utiliza seu próprio corpo de auditores ou auditores contratados".

Para melhor compreensão, iremos conceituar alguns termos da qualidade conforme a ABNT:

- Evidência Objetiva: informação cuja veracidade pode ser comprovada, com base em fatos obtidos através de observação visual, medição, ensaio ou outros meios.
- Observações: constatação de fato, feita durante uma auditoria da qualidade e confirmada por evidência objetiva que não configura uma não conformidade.
- Não Conformidade (NC): não atendimento a um requisito especificado.
- Ação Corretiva (AC): ação implementada para eliminar as causas de não conformidade, a fim de prevenir a sua repetição.
- Ação Preventiva (AP): ação implementada para eliminar as causas de uma possível não conformidade, a fim de prevenir a sua ocorrência.
- Relatório de Não Conformidade (RNC): relatório preenchido pelo auditor interno ante a detecção de uma não conformidade.

### 7.4.2 TIPOS DE CONTROLE DA AUDITORIA DA QUALIDADE

O controle na auditoria da qualidade corresponde à compreensão de quatro conceitos os quais apresentaremos a seguir:

### · Auditoria por Inspeção

O controle por inspeção tem atuação somente sobre o produto final, trabalhando no efeito, não se preocupando com as causas das não-conformidades, o que não impede que a produção final gere elevado percentual de peças rejeitadas, aumentando os custos e a perda da competitividade.

### · Auditoria por Controle de Processo

Os controles por processos são ações que visam atuar sobre as causas das não conformidades com a aplicação de técnicas estatísticas, através de gráficos capazes de indicar tendências para geração de produtos defeituosos. Com isto, é possível atuar no processo corrigindo distorções e assegurando a qualidade do produto final.

### · Auditoria por Requisito de Garantia da Qualidade

Sabemos que inspecionar e controlar o processo são condições necessárias, mas não suficientes para prover confiança nos produtos e serviços. Os requisitos são ações voltadas para a prevenção, atuando diretamente nas não conformidades, através de planejamento e a implantação de um sistema (formado por um conjunto de processos). Diante da necessidade de estabelecer requisitos de qualidade foi que surgiram as normas de garantia da qualidade, que, na verdade, são as exigências mínimas para assegurar as boas práticas de gestão, ou melhor, são os "mandamentos mínimos da qualidade". No Brasil, os requisitos mínimos da normalização para o sistema da qualidade estão expressos na NBR ISO 9000.

#### Auditoria por Gestão Estratégica

Na visão por Gestão Estratégica, a qualidade deixou de ser algo que apenas inspecionava, controlava ou garantia os requisitos mínimos e passou a

ser algo que devia ser administrado para assegurar a satisfação dos clientes com os produtos e serviços e como forma de sobrevivência da organização, face à globalização dos mercados de produtos e serviços.

### 7.4.3 FORMAS DE AUDITORIA DA QUALIDADE

As auditorias da qualidade estão assim divididas:

### Auditoria de Adequação ou de Sistemas

É a forma de auditoria que visa confrontar as exigências documentais normativas ou contratuais (NBR ISO 9000 escolhida, requisitos de contratos, além de outras normas, leis etc.) com a documentação elaborada pela organização (Manual da Qualidade, Procedimentos do Sistema da Qualidade, Planos da Qualidade, Procedimento Operacional Padrão e Registros da Qualidade) para atender a essas exigências.

#### Auditoria de Conformidade ou de Observância

Forma de auditoria voltada para avaliar o grau de implementação e aderência da documentação do Sistema da Qualidade nas práticas do processo, ou seja, nos procedimentos documentados.

Assim sendo, as evidências objetivas dos métodos, pessoas, meio ambiente, máquinas e as medidas corretivas e preventivas adotadas deverão estar em conformidade com a documentação da qualidade, elaborada pela organização (Manual da Qualidade, Procedimento do Sistema da Qualidade, Planos da Qualidade, Procedimento Operacional Padrão e Registros da Qualidade).

### 7.5 AUDITORIA INTERNA DA QUALIDADE APLICADA NO TCE-PB

O objetivo da auditoria interna da qualidade é verificar a efetividade de um sistema de gestão da qualidade frente a requisitos especificados, que neste caso é a NBR ISO 9002.

Neste trabalho, iremos tratar apenas das Auditorias Internas ou de 1ª.

Parte. Esta auditoria tem como objetivo verificar se as atividades desenvolvidas pela organização estão em conformidade com os procedimentos descritos pelos documentos da qualidade.

### 7.5.1CRITÉRIOS PARA QUALIFICAÇÃO DE AUDITORES INTERNOS

Para a realização de auditorias internas da qualidade (aquela realizada no próprio Sistema da Qualidade da organização) exigem-se critérios para a qualificação de auditores internos, a seguir descritos:

- Educação: os candidatos a auditor devem ter pelo menos o segundo grau escolar completo.
- Treinamento: o curso de formação para auditores internos da Qualidade deve ter, no mínimo, 16 horas, com objetivo de garantir o conhecimento e compreensão das normas nas quais se baseia a execução das auditorias, bem como habilidades em planejamento, organização, comunicação e direção.
- Experiência: os candidatos devem ter um mínimo de quatro anos de experiência profissional e experiência adquirida por um período mínimo de dois dias, examinando pelo menos 5 (cinco) requisitos da norma ISO.
- Atributos pessoais: os candidatos a auditores devem possuir características básicas, tais como: objetividade, criatividade, decisão, senso crítico, persistência, perspicácia, lógica, comunicação, persuasão, iniciativa, sociabilidade, equilíbrio, empatia, síntese e dinamismo.
- Seleção do auditor-líder: o auditor-líder deve ter atuado como auditor qualificado em pelo menos três auditorias completas e estar com o nível de compreensão dos requisitos da qualidade.

# 7.5.2 REQUISITOS DA NBR ISO 9000, NO FOCO DO AUDITOR INTERNO DA QUALIDADE

Cabe ao auditor interno o dever de constatar, quando da realização da auditoria, as evidências ou observações conforme os requisitos da norma ISO 9002/94, que passamos a descrever:

#### Responsabilidade da Administração

Há documento formal definindo a política da qualidade?

- Qual a forma de divulgação da política da qualidade?
- Como está o nível de compreensão dos envolvidos com o sistema da qualidade sobre a política e seus objetivos?
- Há documentos formais estabelecendo as responsabilidades e autoridades envolvidas no sistema da qualidade?
- Existe a matriz de atribuições e responsabilidades para o processo a ser certificado?
- Há recursos financeiros e técnicos para manter o sistema da qualidade?
- A alta administração está executando a análise crítica, conforme a periodicidade estabelecida?

#### Sistema da Qualidade

- O sistema da qualidade está definido?
- Possui o Manual da Qualidade?
- Há documentos obsoletos no Manual da Qualidade?
- Todos os documentos do Manual da Qualidade estão devidamente como cópia controlada?
- Os requisitos da qualidade estão conforme os descritos no Manual da Qualidade?

#### Análise Crítica do Contrato

Requisito não aplicado no sistema do TCE-PB.

#### Controle de Projeto

Requisito n\u00e3o aplicado no sistema do TCE-PB.

#### Controle de Documentos e Dados

- Há cópias de documentos da qualidade sem controle?
- Existe lista-mestra identificando os documentos do sistema da qualidade?
- Existe relação de assinaturas?

- A lista-mestra contém todos os documentos de acordo com a revisão atual (observar documentos obsoletos)?
- Os setores envolvidos com a certificação possuem PSQ, RQ e POP de suas áreas?
- Os documentos foram devidamente distribuídos aos responsáveis conforme expressa o Manual da Qualidade?

#### Aquisição

Requisito n\u00e3o aplicado no sistema do TCE-PB.

#### Controle de Produto fornecido pelo Cliente

- Existe o procedimento descrevendo a forma de verificar, identificar, armazenar e manter as condições do produto?
- O produto está identificado conforme o descrito no procedimento?
- O armazenamento está corretamente efetuado?
- Verificar evidências objetivas que comprovam que o cliente está sendo informado quando o produto está não conforme.

#### Identificação e Rastreabilidade

- A rastreabilidade do produto está definida?
- Fez-se o teste solicitando a rastreabilidade de algum dado ou tabela contido no produto final?
- O produto é identificado em todas as fases do processo?

#### Controle de Processo

- O que os procedimentos operacionais (POP) descrevem é o que está sendo executado?
- Os equipamentos são adequados?
- O ambiente de trabalho possui boas condições?
- A execução dos serviços está sob condições controladas?

#### Inspeção e Ensaio

 Há registros formais que comprovem os ensaios e inspeções realizados em todas as fases do processo? Como é executada a inspeção durante as etapas do produto (recebimento, durante e final do processo)?

#### Equipamentos de Inspeção, Medição e Ensaios

Requisito n\u00e3o aplicado no sistema do TCE-PB.

#### Situação da Inspeção e Ensaio

- Como é identificado um produto não conforme quando é detectado no ensaio ou inspeção?
- Há utilização de etiquetas, sinais, marcações, etc, nos produtos não conforme?
- Quando aprovada nos ensaios e inspeção a concessão é formalmente registrada?

#### Controle de Produto Não Conforme

- Existe identificação de produto não conforme?
- Há relatórios de não conformidades quando detectados nas inspeções e ensaios?
- Os produtos retrabalhados e/ou reparados são reinspecionados?

#### Ação Corretiva e Preventiva

- Existe um sistema que implemente a ocorrência futura de não conformidade através de ações corretivas?
- Há registros formais de ações corretivas e preventivas?

#### Manuseio, Armazenamento, Embalagem, Preservação

- A organização física (5S) está implementada?
- Como está sento feito o armazenamento até chegar ao produto final?
- Como está sendo garantida a entrega do produto final?

#### Controle de Registro da Qualidade

- Os registros da qualidade são legíveis, sem rasuras e prontamente recuperáveis?
- Qual o tempo de arquivamento?
- As instalações para a guarda dos registros possuem boas condições para prevenir dano, deterioração ou perda?
- Há registros das auditorias internas arquivadas?

#### Auditorias Internas da Qualidade

- Há procedimento de auditoria interna e estes procedimentos estão em conformidade com as disposições planejadas?
- Os resultados das auditorias internas estão sendo registrados e levados ao conhecimento da área auditada?
- As auditorias internas estão sendo levadas para a análise crítica da alta administração?

#### Treinamento

- Há evidências objetivas das necessidades de treinamento?
- Existe registro comprovando a realização do treinamento?
- Nas fichas individuais dos envolvidos na execução dos POP e PSQ, bem como dos auditores internos, são anotados os treinamentos?

#### Serviços Associados

Requisito n\u00e3o aplicado no sistema do TCE-PB

#### Técnicas Estatísticas

O procedimento para implementar e controlar a aplicação das técnicas estatísticas está conforme o PSQ?

#### 7.5.3 METODOLOGIA DA AUDITORIA INTERNA DA QUA-LIDADE NO SISTEMA DA QUALIDADE DO TCE-PB

A composição da equipe de auditoria interna é composta por um auditor-líder, como responsável, auditores membros e de um especialista, se necessário. Lembrando que estes auditores devem ter a qualificação, da qual já tratamos anteriormente.

Para a realização da Auditoria Interna, inicialmente, o Representante da Administração (RA) emite um ato formalizador designando o auditor-líder e a equipe de auditores internos, que irão desenvolver a seguinte metodologia:

- Planejamento/Programação;
- Execução;
- · Apresentação dos resultados;
- Acompanhamento das ações corretivas.

#### Planejamento/Programação

O auditor-líder, juntamente com sua equipe, discute a elaboração do Programa de Auditoria e encaminha-a ao Coordenador da Qualidade para que este tome conhecimento e divulgue para o RA e para as áreas envolvidas uma cópia desta programação, que deve contemplar informações necessárias ao desenvolvimento da auditoria, a saber:

- Objetivo e Escopo,
- Documentos de referência,
- Membros da equipe,
- Cronograma contendo os requisitos, as áreas a serem auditadas, os horários, bem como reunião de abertura, reunião intermediária (elaboração do relatório) e reunião de encerramento,

- Assinatura do auditor-líder,
- Local e data.

Neste momento, é discutido o procedimento para a condução da auditoria, lembrando que cabe aos auditores internos dominar o Sistema de Documentação da Qualidade da organização, bem como dominar os requisitos exigidos pela NBR ISO 9002/94. Devem ser discutidas as seguintes perguntas, a título de exemplificação:

- 1. Quais as áreas do processo que serão auditadas (RA, Coordenador, Chefias)?
- 2. Quais os requisitos que serão auditados (não são necessários todos os requisitos)?
- 3. Quais os requisitos sob a responsabilidade da área auditada?
- 4. Quais documentos da qualidade (PSQ, PL, POP, RQ) serão analisados?

## **EXECUÇÃO**

A auditoria inicia com a abertura da reunião, conforme horário programado, coordenada pelo auditor-líder, que apresentará a equipe de auditoria e informará com clareza o método de condução da auditoria e algum esclarecimento, caso seja necessário.

Esta reunião deve ter como evidência objetiva o registro da presença das pessoas envolvidas na programação e, ao término da reunião, segue-se para as áreas auditadas, sempre obedecendo ao horário da programação.

Na área a ser auditada, utiliza-se de entrevistas, exames de documentos, evidências objetivas, para fazer as anotações de "não conformidades" ou "observações", segundo o procedimento descrito no documento da qualidade.

O sistema do TCE-PB adota também a "sugestão" para melhorar o sistema da qualidade. Cabe ao auditor ter sempre em mente o que a "norma pede" e o que "deve ser verificado".

O conjunto de documentos e apontamentos realizados durante as auditorias constituem as evidências do trabalho executado, que servirão para a consolidação do relatório da auditoria. Essas constatações da auditoria interna podem ensejar ocorrências de "não conformidade", diante do não atendimento a um requisito especificado; ou "observação", diante de falhas ocasionais nos procedimentos auditados. A seguir, citamos alguns exemplos que podem constituir uma "não conformidade":

- Ausência de evidências que comprovam a divulgação da política da qualidade.
- Constata-se que os servidores não compreendem a missão da instituição.
- A organização não emite documentos formais permanecendo dentro da informalidade.
- Não há registros formais das reuniões de análise critica da organizacão.
- Não há comunicação das decisões da análise crítica para as áreas envolvidas.
- A execução e a sequência da tarefa não correspondem ao POP X.
- Documentos da qualidade apresentam-se sem assinaturas e sem o carimbo de controle.
- Foram usadas leis normativas não constantes no POP Y.
- Guarda da documentação da qualidade em condições precárias.
- Não há evidências da aplicação dos "5S".
- Não foram abertas ações corretivas e preventivas.
- Os registros da qualidade são apresentados com rasuras, ilegíveis ou sem conservação.
- O executante da tarefa não é treinado para aquele POP X.
- Ausência de levantamentos estatísticos conforme o PSQ XY.

#### Apresentação dos Relatórios

Nas reuniões intermediárias é feita a análise dos apontamentos das "não conformidades", "observações" e "sugestões" constatadas na auditoria, avaliando-se a

adequação, implementação e eficácia do sistema, além, dos pontos fortes e pontos indicados para melhoria do sistema da qualidade. Para cada "não conformidade" e "observação" é utilizado um registro individual que acompanhará o relatório final.

O Relatório é elaborado conforme modelo padronizado pelo sistema, e apresentado na reunião de encerramento da auditoria interna, com todos os envolvidos na programação. Nesta reunião o auditor-líder relata a visão geral da auditoria, mencionando as não conformidades constatadas, bem como os pontos fortes e os pontos indicados para melhoria.

Este relatório é entregue ao Coordenador da Qualidade que enviará o original para o Representante da Administração (RA) e cópias para as áreas auditadas.

Cabe ao Representante da Administração (RA) enviar o registro no original da "não conformidade" para as respectivas áreas auditadas, para que estas possam elaborar planos de ação para eliminar as "não conformidade", retornando o original para o RA.

Lembramos, ainda, que o relatório deve ser redigido com frases curtas e bem formadas, que contenham as evidências com clareza, precisão, objetividade e imparcialidade.

#### Acompanhamento das Ações Corretivas (AC)

O responsável pela área a qual recebeu o registro da NC (não conformidade) elabora um plano de ação para eliminar as causas da NC, no próprio registro original. O período estabelecido pelo sistema do TCE é mensal para que o RA indique um auditor para avaliar a implementação e eficácia das ações descritas no plano de ação.

A metodologia para acompanhamento da AC é a seguinte:

- O RA designa o auditor para avaliar a eficácia das ações.
- O auditor verifica se as evidências objetivas comprovam a eficácia e faz o registro no espaço destinado no próprio RQ, considerando encerrada a "não conformidade" ou solicitando um novo plano de ação, caso não encontre a comprovação.

- Após a avaliação do auditor interno, este envia o RQ para o RA.
- Se a ação foi eficaz, o RA o arquivará; caso a ação não tenha sido eficaz, o RA o apresentará na Análise Crítica da Administração.

#### **CONCLUSÃO**

Diante dos conhecimentos teóricos e práticos até aqui adquiridos, o presente capítulo permite inferir os seguintes aspectos:

- A qualidade é fundamental para que as organizações públicas criem um ambiente estimulante e desafiador, capaz de atender e superar as expectativas dos servidores e da sociedade, cumprindo, assim, o seu papel de prestar um serviço de excelência.
- A Gestão da Qualidade Total e a NBR ISO 9000 não devem ser vistas como métodos gerenciais isolados. A diferença entre ambas está na abrangência do método, na obrigatoriedade contratual e no tempo de implementação; ambas levam à Qualidade.
- O Controle da Gestão da Qualidade está apoiado na melhoria contínua dos procedimentos de "Não Conformidade", "Ação Corretiva", "Ação Preventiva" e das "Auditorias Internas da Qualidade".
- Embora muitos não acreditem que a qualidade se aplica no governo, estes estudos vieram demonstrar a importância de a organização pública implantar a qualidade, buscando resolver as especificidades de cada organização, com uma nova cultura sustentada pelos princípios da Administração Pública, que são: permanência, generalidade, eficiência, modicidade e cortesia.
- Os auditores internos da qualidade devem ter conhecimentos aprofundados das exigências dos requisitos da norma, dos documentos da qualidade e dos procedimentos, para que, ao executar a auditoria, estejam seguros quanto às evidências, às observações e às não conformidades. A metodologia descrita demonstra todas as fases: do planejamento até o acompanhamento das ações corretivas. É uma metodologia simples e perfeitamente adaptável a qualquer organização pública ou privada devido ao suporte teórico e prático fornecido pelo trabalho.

- O Sistema da Qualidade do TCE-PB, até o momento, tem mostrado ser eficaz e eficiente através dos diversos planos de ações operacionalizados pelo Escritório Qualidade Total (EQT) e pelo Programa de Modernização do Tribunal de Contas (PROMETE).
- A Alta Administração do TCE-PB tem-se engajado e se mostrado comprometido com a qualidade. No entanto, observa-se que cada gestor quer deixar a sua "marca pessoal", o que propicia as rejeições e desconfianças daqueles que fazem a organização.
- As ações do TCE-PB que visam aos clientes externos, como o Programa de Atendimento ao Cliente (PAC), o Programa Moderniza, o Programa de Capacitação de Gestores Públicos (PCGP), conseguiram alcançar a meta desejada com resultados positivos, conforme dados de pesquisa.
- Em algumas ações, como na área da informatização e na busca do Prêmio da Qualidade na Administração Pública, devem ser constituídos Planos de Melhoria da Gestão através de "projetos especiais" que visem otimizar os níveis de desempenho destas ações.
- O investimento em treinamento contribui fortemente para uma melhor qualificação dos servidores do TCE-PB, constituindo a base de sustentação do Sistema de Gestão da Qualidade Total. No entanto, não podemos deixar de mencionar que falta definição quanto aos critérios de ascensão profissional para os que se habilitaram em cursos de aperfeiçoamento, bem como ações de melhoria da remuneração dos servidores, embora reconheçamos que, em alguns casos, as decisões estão em outras esferas do governo.
- Ainda não está disseminada a aplicação sistematizada das ações corretivas e preventivas nas divisões do TCE-PB, haja vista que são ações que levam à melhoria contínua.
- O sistema de indicadores de avaliação do TCE-PB também é deficiente, pois indicadores poderiam ser realizados, entre alguns exemplos, o "Índice de Abertura de NC", "Índice de Absenteísmo", "Índice de Eficácia da 1ª Ação Corretiva".

Desta forma, espera-se que este capítulo tenha contribuído para promover a divulgação da metodologia da Auditoria Interna implementada pelo TCE-PB, para que as demais organizações públicas, ao implantarem a Gestão da Qualidade, possam também avaliar a eficácia do sistema da qualidade com objetivo de obter a certificação da qualidade, não como um fim, mas como meio de adquirir a excelência dos serviços.

#### REFERÊNCIAS

ARNOLD, Kenneth L. O Guia gerencial para a ISO 9000. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, NBR: ISO 8402 – Gestão da qualidade e garantia da qualidade – Terminologia. Rio de Janeiro: ABNT, 1994.

ASSOCIAÇÃO BRASILERIA DE NORMAS TÉCNICAS, Coletânea de normas de sistemas da qualidade. Rio de Janeiro: ABNT, 1999.

CAMPOS, Vicente Falconi. Gerenciamento da rotina do trabalho do dia-adia. 6. ed., Belo Horizonte, Editora de Desenvolvimento Gerencial, 1998. GIL, Antonio de Loureiro. Auditoria da Qualidade. São Paulo: Atlas, 1994.

INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA NORMALIZAÇÃO E QUALI-DADE INDUSTRIAL. **Brasil e a certificação ISO 9000**. Rio de Janeiro, 1991. IUDÍCIBUS, Sérgio, NAKAGAWA, Masayuki, IUDÍCIBUS, Paulo Sérgio de. A Contabilidade Inserida num Mundo de Mudanças e de Tecnologia Avançada. **Revista do Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, v. 19, n. 61, p. 38 - 43, jun. 1990.

JURAN, Joseph M. Planejando para a qualidade. São Paulo: Pioneira, 1990. LEITE, Marina Gomide. Qualidade no Setor Público: uma alternativa sistematizada de implantação. São Paulo: Empresas & Tendências, 1994.

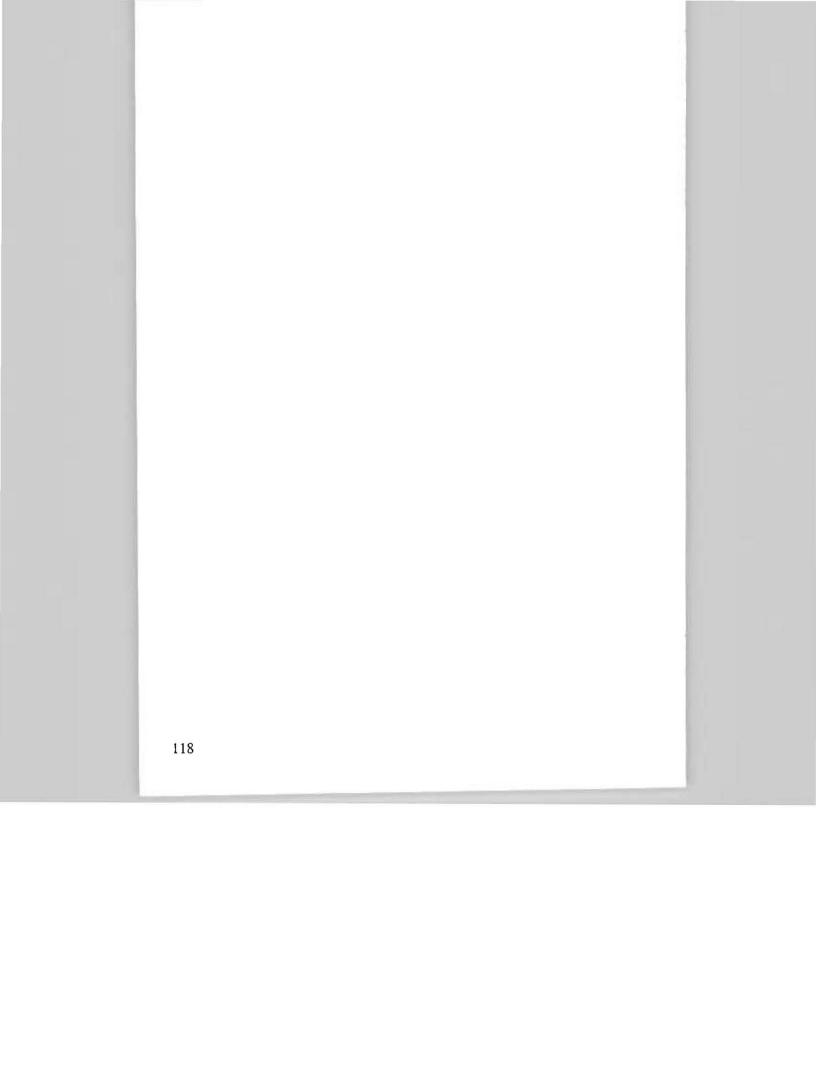
MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

PALADINI, Edson P. Qualidade total na prática: implantação e avaliação de sistemas de qualidade total. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

SPANHOLI, Valdemar. Função Contabilidade e os Conceitos da Qualidade Total. Revista do Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, v. 23, n. 76, p. 22 - 26, jan./mar. 1994.

TEIXEIRA, Aníbal. Reengenharia no governo. São Paulo: Makron Books, 1996.

<sup>&#</sup>x27;Arquiteta e Especialista em Auditoria e Contabilidade Pública. Auditora de Contas Públicas do TCE-PB.



# FINANÇAS MUNICIPAIS

► Luzemar da Costa Martins Auditor de Contas Públicas do TCE/PB

Com o advento do Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade (SAGRES), implementado a partir de janeiro de 2002, passou o Tribunal de Contas do Estado a dispor de ferramenta informatizada para a captura, armazenamento e tratamento de dados e informações acerca da realização da despesa e da arrecadação da receita dos 223 municípios paraibanos.

Neste trabalho, enfocam-se as despesas realizadas no período de janeiro a setembro de 2002, pelas administrações dos poderes municipais – Prefeituras e Câmaras – de acordo com as informações que cada unidade gestora, em mídia magnética, gerou para o TCE, utilizando-se do módulo do SAGRES entregue gratuitamente a todos.

Além de apresentar dados sobre despesas e receitas realizadas nos nove primeiros meses do exercício financeiro de 2002 pelas Prefeituras e Câmaras Municipais, o presente trabalho objetiva demonstrar a abrangência do banco de dados estruturado a partir do SAGRES, sendo interessante observar que, até 30/09/02, foram registrados no SAGRES:

- · 10.134 contas pagadoras
- 4.365 unidades educacionais
- · 1.019 unidades de saúde
- · 448 unidades gestoras
- · 3.224 obras públicas

- · 27.491 programas de governo
- · 16.852 ações de governo
- · 2.579 unidades orçamentárias
- · 543.824 empenhos
- · 564.316 pagamentos
- · 12.307 pagamentos de restos a pagar

Para 2003, serão capturados e registrados pelo SAGRES dados sobre o cadastro e pagamento de todos os servidores municipais, bem como, os dados sobre as finanças de toda a administração indireta municipal.

O Tribunal de Contas do Estado, com o SAGRES, demonstra claramente sua opção preferencial pelo controle concomitante, exigência novel da Lei de Responsabilidade Fiscal, no lugar do anacrônico controle 'a posteriori', desejando encetar medidas que previnam e evitem riscos fiscais e danos ao erário, ao invés de correr atrás de eventuais prejuízos causados à fazenda pública.

Aqui, esboça-se um passeio panorâmico em torno da despesa pública municipal, antevisão das imensas possibilidades derivadas do uso do SAGRES.

No período de janeiro a setembro do ano em curso, os municípios paraibanos realizaram despesas orçamentárias no valor de R\$ 1.078.399.713,77, as quais são apresentadas nas tabelas 1 e 2 abaixo.

Tabela 1 - Despesa por Natureza - jan/set-2002

Natureza da Despesa	Valor em R\$	% sobre Total
1 - Pessoal e Encargos	475.137.571,03	44,1
2 - Encargos da Dívida	3.509.661,32	0,3
3 - Outras Despesas Correntes	414,693.458,34	38,5
4 - Investimentos	170,371.131,56	15,8
5 - Inversões Financeiras	1,441.597,03	0,1
6 - Amortização da Dívida	13.246.294,49	1,2
Total ————	-à1.078.399	.713,77 100,0

Tabela 2 - Despesa por Função de Governo - jan/set-2002

Função de Governo	Valor da Despesa em R\$	% sobre o Total
01 – Legislativa	60.101.224,44	5,6
02 – Judiciária	4.980.455,41	0,5
03 - Essencial à Justiça	1.671.822,05	0,2
04 - Administração	205.287.803,01	19,0
05 - Defesa Nacional	527,00	0,0
06 - Segurança Pública	4.103.223,83	0,4
08 – Assistência Social	39.614.318,14	3,7
09 - Previdência Social	13.776.420,67	1,3
10 -Saúde	166.067.224,24	15,4
11 - Trabalho	3.415.513,26	0,3
12 – Educação	301.939.757,61	28,0
13 - Cultura	12.916.957,78	1,2
14 - Direitos de Cidadania	424.471,60	0,0
15 - Urbanismo	103.948.189,42	9,6
16 – Habitação	13.931.669,81	1,3
17 - Saneamento	25.776.362,59	2,4
18 – Gestão Ambiental	5.584.148,55	0,5
19 - Ciência e Tecnologia	17.300,00	0,0
20 – Agricultura	21.505.137,56	2,0
21 – Organização Agrária	55.062,95	0,0
22 - Indústria	144.980,13	0,0
23 – Comércio e Serviço	6.228.743,71	0,6
24 - Comunicações	5.532.611,48	0,5
25 – Energia	3.824.909,46	0,4
26 - Transporte	28.189.297,27	2,6
27 – Desporto e Lazer	5.560.231,18	0,5
28 - Encargos Especiais	43.801.350,62	4,0
Total —	-à1.078.3	399.713,77 100,0
Fonte: SAGRES/TCE-PB		

Como se observa, em termos de Natureza, as despesas mais expressivas são de Pessoal e Encargos (44%) e Outras Despesas Correntes (38,5%), e, considerando-se a classificação funcional, as funções de governo mais expressivas são Educação (28%); Administração (19%) e Saúde (15,4%).

As estruturas da despesa segundo a sua natureza e de acordo com as funções de governo, no geral, reproduzem situação esperada, mas, revelam algumas surpresas:

- Baixa participação relativa dos Gastos com Encargos da Dívida, apenas, 0,3% do total da despesa, enquanto a Amortização alcançou 1,2% quatro vezes mais;
- Gastos com Funções de Governo estranhas aos municípios, tais como: Judiciária; Essencial à Justiça; Segurança Pública e Defesa Nacional.

Em 30 de setembro último, o conjunto da administração municipal direta registrava uma disponibilidade financeira de R\$ 142.831.110,20 (cento e quarenta e dois milhões, oitocentos e trinta e um mil, cento e dez reais e vinte centavos), deste total, o município de João Pessoa, sozinho, tinha, naquela data, R\$ 72.703.765,32 (setenta e dois milhões, setecentos e três mil, setecentos e sessenta e cinco reais e trinta e dois centavos), cerca de 51% do total.

De jan/set-2002, ainda, foram pagos de restos a pagar – despesas empenhadas e vinculadas a orçamentos de anos anteriores – o montante de R\$ 39.275.416,72, deste valor, R\$ 16.772.673,93 ou 43% foram pagos pelo Município de João Pessoa.

Considerando-se que a população paraibana é de 3.418.970 (três milhões, quatrocentos e dezoito mil, novecentos e setenta) habitantes, em termos per capitat, selecionando-se as despesas segundo as principais funções de governo, tem-se o quadro seguinte:

Discriminação	Valor Total	Valor per capital
Legislativa	60.101.224,44	17,58
Administração	205.287.803,01	60,04
Previdência Social	13.776.420,67	4,03
Saúde	166.067,224,24	48,57
Educação	301.939,757,61	88,31
Encargos Especiais	43.801,350,62	12,81

Nas tabelas seguintes, para cada uma das seguintes variáveis: restos a pagar pagos; despesas com pessoal e encargos; gasto com educação, saúde e legislativo municipal; encargos e amortização da dívida; despesas com assistência social, urbanismo, administração municipal e investimentos são apresentados os *rankings* dos vinte municípios com maior gasto/volume de recursos por cada um dos mencionados aspectos.

Em tudo, salto aos olhos a grande importância relativa, em termos de finanças, do município de João Pessoa no conjunto dos demais municípios paraibanos ocupa o primeiro lugar absoluto em todas as tabelas a seguir apresentadas, exceto em relação às amortizações da dívida.

Surpreendentemente, o município segundo colocado nem sempre é o de Campina Grande, que ocupa o segundo lugar em população, receita e despesa.

Nos Gastos com Saúde e Assistência Social, ocupam o segundo lugar do "ranking" os municípios de Santa Rita e Cabedelo, respectivamente. E nas despesas com amortização da dívida, apesar de registrar os maiores montantes pagos a título de encargos da dívida, João Pessoa vem em segundo lugar, sendo o primeiro lugar ocupado por Campina Grande.

João Pessoa com uma despesa de Pessoal e Encargos cerca de quatro vezes a registrada por Campina Grande, apresenta um gasto na Função Administração apenas 1,23 vezes superior a contabilizada por Campina Grande, demonstrando ou uma maior aplicação de recursos em atividades fim – saúde, educação, urbanismo etc. – ou uma deficiência no serviço de contabilidade de Campina Grande, questão que deverá ser, oportunamente, elucidada pela auditoria do Tribunal.

## Ranking – 20 +

a) Restos a Pagar pagos em 2002 Valor total pago: **R\$ 38.425.648,28** 

Município	Valor pago	%s/total
João Pessoa	15.757.958,92	41,009%
Campina Grande	2.361.263,20	6,145%
Patos	1.922.476,72	5,003%
Bayeux	1.207.651,09	3,143%
Cajazeiras	1.030.455,88	2,682%
Sousa	836.465,76	2,177%
Sapé	793.815,75	2,066%
Cabedelo	656.828,42	1,709%
Monteiro	638.403,19	1,661%
Esperança	528.662,44	1,376%
Mamanguape	520.868,25	1,356%
Bananeiras	439.278,79	1,143%
Itaporanga	432.182,24	1,125%
Taperoá	419.126,30	1,091%
Santa Rita	405.266,03	1,055%
Soledade	389.837,49	1,015%
São Mamede	320.179,90	0,833%
Guarabira	313.642,07	0,816%
Alhandra	267.947,18	0,697%
Puxinanã	244.202,87	0,636%

# b) despesas com Pessoal e Encargos Despesa total com pessoal e encargos: R\$ 475.137.571,03

Município	Valor	%s/total
João Pessoa	99.280.197,47	20,895%
Campina Grande	27.954.945,79	5,884%
Santa Rita	12.607.425,49	2,653%
Bayeux	9.503.696,83	2,000%
Cabedelo	9.354.707,41	1,969%
Patos	8.055.468,59	1,695%
Sousa	6.985.235,99	1,470%
Cajazeiras	6.253.997,53	1,316%
Mamanguape	5.278.085,49	1,111%
Sapé	4.876.372,02	1,026%
Queimadas	4.759.239,61	1,002%
Guarabira	4.625.873,11	0,974%
Esperança	4.335.907,71	0,913%
Caaporā	3.953.541,70	0,832%
Rio Tinto	3.811.302,60	0,802%
Alagoa Grande	3.481.378,86	0,733%
Pedras de Fogo	3.309.170,18	0,696%
Bananeiras	2.986.740,79	0,629%
Solânea	2.928.980,19	0,616%
Lagoa Seca	2.877.383,47	0,606%

# c) Despesas com a Função Educação Despesa total na função Educação – R\$ 301.939.757,61

Município	Valor	%s/total
João Pessoa	41.171.191,54	13,636%
Campina Grande	12.267.271,33	4,063%
Santa Rita	7.846.788,44	2,599%
Patos	7.093.066,17	2,349%
Bayeux	5.054.229,39	1,674%
Cajazeiras	4.934.906,57	1,634%
Guarabira	4.442.524,65	1,471%
Alagoa Grande	4.063.550,88	1,346%
Sapé	3.992.144,28	1,322%
Cabedelo	3.895.778,58	1,290%
Caapora	3.275.748,05	1,085%
Queimadas	3.059.239,69	1,013%
Sousa	3.054.272,99	1,012%
Pedras de Fogo	2.875.041,28	0,952%
São Bento	2.776.818,96	0,920%
Mamanguape	2.611.629,96	0,865%
Araruna	2.247.799,55	0,744%
Ingá	2.207.177,81	0,731%
Bananeiras	2.170.774,71	0,719%
Catolé do Rocha	2.128.059,73	0,705%

## d) Despesas com a Função Saúde Despesa total na função Saúde: **R\$ 166.067.224,24**

Município	Valor	%s/total
1.João Pessoa	36.042.805,90	21,704%
2.Santa Rita	4.041.190,66	2,433%
3.Cajazeiras	3.068.336,19	1,848%
4.Patos	2.793.087,65	1,682%
5.Bayeux	2.717.899,65	1,637%
6.Esperança	2.581.562,08	1,555%
7.Guarabira	2.379.437,07	1,433%
8.Sousa	2,322.136,25	1,398%
9.Mamanguape	2.292.877,50	1,381%
10.Campina Grande	2.180.881,39	1,313%
11.Queimadas	2.040.801,97	1,229%
12.São Bento	1.894.370,49	1,141%
13.Sumé	1.850.159,00	1,114%
14.Cabedelo	1.820.207,54	1,096%
15.Areia	1.688.724,39	1,017%
16.Conceição	1.655.434,33	0,997%
17.Piancó	1.639.862,72	0,987%
18.Monteiro	1.613.791,97	0,972%
19.Catolé do Rocha	1.489.286,92	0,897%
20.Caaporã	1.442.922,58	0,869%

# e) Despesas com a Função Legislativa Despesa total com a função Legislativa: R\$ 60.101.224,44

Município	Valor	%s/total
1.João Pessoa	12.756.629,44	21,225%
2.Campina Grande	5.964.286,54	9,924%
3.Cabedelo	2.038.491,97	3,392%
4.Santa Rita	1.165.580,70	1,939%
5.Patos	943.077,23	1,569%
6.Bayeux	839.624,32	1,397%
7.Cajazeiras	681.340,14	1,134%
8.Sousa	593.479,71	0,987%
9.Pedras de Fogo	505.386,37	0,841%
10.Guarabira	481.889,49	0,802%
11.Sapé	480.729,76	0,800%
12.Caapora	473.208,12	0,787%
13.Uiraúna	442.363,18	0,736%
14.Aroeiras	436.791,46	0,727%
15.Teixeira	410.700,05	0,683%
16.Mamanguape	381.782,06	0,635%
17.Coremas	356.839,25	0,594%
18.Monteiro	352.933,62	0,587%
19.Alagoa Grande	344.916,27	0,574%
20.Santa Luzia	343.033,26	0,571%

## f) Despesas com Juros e Encargos da Dívida Despesa total com Juros e Encargos da Dívida: **R\$ 3.509.661,32**

Município	Valor	%s/total
1.João Pessoa	2.131.026,62	60,719%
2.Pombal	357.153,18	10,176%
3.Cuité	241.456,73	6,880%
4.Sousa	237.345,28	6,763%
5.Campina Grande	209.708,39	5,975%
6.Patos	117.879,12	3,359%
7.Lagoa	99.649,25	2,839%
8.Aparecida	46.686,86	1,330%
9.Pedras de Fogo	25.605,83	0,730%
10.Rio Tinto	17.511,82	0,499%
11.Cajazeiras	7.712,41	0,220%
12.Água Branca	6.157,40	0,175%
13.Santo André	5.000,00	0,142%
14.Alagoa Nova	1.888,97	0,054%
15.São Seb. do Umbuzeiro	1.266,40	0,036%
16.lmaculada	1.200,00	0,034%
17.Sobrado	865,84	0,025%
18.Santa Luzia	762,62	0,022%
19.Esperança	253,10	0,007%
20.Congo	244,85	0,007%
21.Catingueira	146,65	0,004%
22.Dona Inês	140,00	0,004%

## g) Despesas com Amortização da Dívida Despesa total com amortização da dívida: **R\$ 13.246.294,49**

Município	Valor	%s/total
1.Campina Grande	2.335.680,49	17,633%
2.João Pessoa	1.229.607,60	9,283%
3.Sapé	737.742,68	5,569%
4.Santa Rita	638.637,64	4,821%
5.Itabaiana	622.921,93	4,703%
6.Belém	488.048,80	3,684%
7.Cajazeiras	428.595,56	3,236%
8.Brejo do Cruz	383.453,92	2,895%
9.Guarabira	354.717,72	2,678%
10.ltapororoca	339.833,33	2,565%
11.Solânea	283.773,87	2,142%
12.Pedras de Fogo	252.741,77	1,908%
13.Mamanguape	247.036,43	1,865%
14.Pirpirituba	210.741,58	1,591%
15.Cacimba de Dentro	207.935,30	1,570%
16.lngá	207.752,26	1,568%
17.Caapora	205.898,29	1,554%
18.Cruz do Espírito Santo	201.320,17	1,520%
19.Caiçara	165.967,65	1,253%
20.Carrapateira	159.388,15	1,203%

# h) Despesas com Assistência Social Despesa total com a função Assistência Social: R\$ 39.614.318,14

Município	Valor	%s/total
1.João Pessoa	2.740.720,67	6,919%
2.Cabedelo	1.632.295,88	4,120%
3.Patos	1.581.292,94	3,992%
4.Bayeux	812.239,27	2,050%
5.Campina Grande	790.048,95	1,994%
6.Mamanguape	671.688,92	1,696%
7.Santa Rita	601.429,05	1,518%
8.Pocinhos	597.036,89	1,507%
9.Itabaiana	578.932,71	1,461%
10.Alagoa Grande	533.180,44	1,346%
11.Brejo dos Santos	532.511,13	1,344%
12.Picuí	524.564,83	1,324%
13.Catolé do Rocha	515.209,01	1,301%
14.Cajazeiras	497.122,66	1,255%
15.Desterro	480.588,78	1,213%
16.São Bento	476.645,60	1,203%
17.Curral de Cima	438.986,54	1,108%
18.Rio Tinto	436.228,85	1,101%
19.Jericó	434.646,13	1,097%
20.Sapé	433.361,20	1,094%

# i) Despesa com a função Urbanismo Despesa total com a função Urbanismo: **R\$ 103.948.189,42**

Município	Valor	%s/total
1.João Pessoa	12.387.285,94	11,917%
2.Campina Grande	6.637.763,52	6,386%
3.Cajazeiras	3.959.169,93	3,809%
4.Bayeux	3.089.448,69	2,972%
5.Santa Rita	2.711,102,11	2,608%
6.Cabedelo	1.943.241,21	1,869%
7.Mamanguape	1.474.199,40	1,418%
8.Sousa	1.460.527,92	1,405%
9.Guarabira	1.373.364,44	1,321%
10.Sapé	1.162.799,63	1,119%
11.Catolé do Rocha	1,159,154,26	1,115%
12.São Bento	1.123.272,91	1,081%
13.Esperança	1.112.612,10	1,070%
14.Alagoa Grande	871.681,65	0,839%
15.Pedras de Fogo	861.415,36	0,829%
16.Conceição	856.608,08	0,824%
17.Solânea	841.596,22	0,810%
18.Bananeiras	799.470,09	0,769%
19.Patos	792.862,47	0,763%
20.ltaporanga	774.954,18	0,746%

# j) Despesa com a função Administração Despesa total com a função Administração: R\$ 205.287.803,01

Município	Valor	%s/total
1.João Pessoa	28.963.424,37	14,109%
2.Campina Grande	23.380.317,03	11,389%
3.Cabedelo	6.129.757,41	2,986%
4.Santa Rita	5.688.968,66	2,771%
5.Bayeux	3.601.187,74	1,754%
6.Cajazeiras	3.488.050,92	1,699%
7.Patos	3.421.942,68	1,667%
8.Caapora	3.178.940,64	1,549%
9.Solânea	2.267.938,56	1,105%
10.Queimadas	2.136.936,59	1,041%
11.Sousa	2.128.679,30	1,037%
12.Aroeiras	2.093.721,87	1,020%
13.Pedra Lavrada	1.943.935,89	0,947%
14.Mamanguape	1.811.449,23	0,882%
15.ltabaiana	1.732.970,41	0,844%
16.Pitimbu	1.490.027,63	0,726%
17.Pedras de Fogo	1.453.893,22	0,708%
18.Lagoa Seca	1.448.146,16	0,705%
19.Sapé	1.383.719,92	0,674%
20.São José do Sabugi	1,341.950,53	0,654%

#### k) Despesas com Investimentos

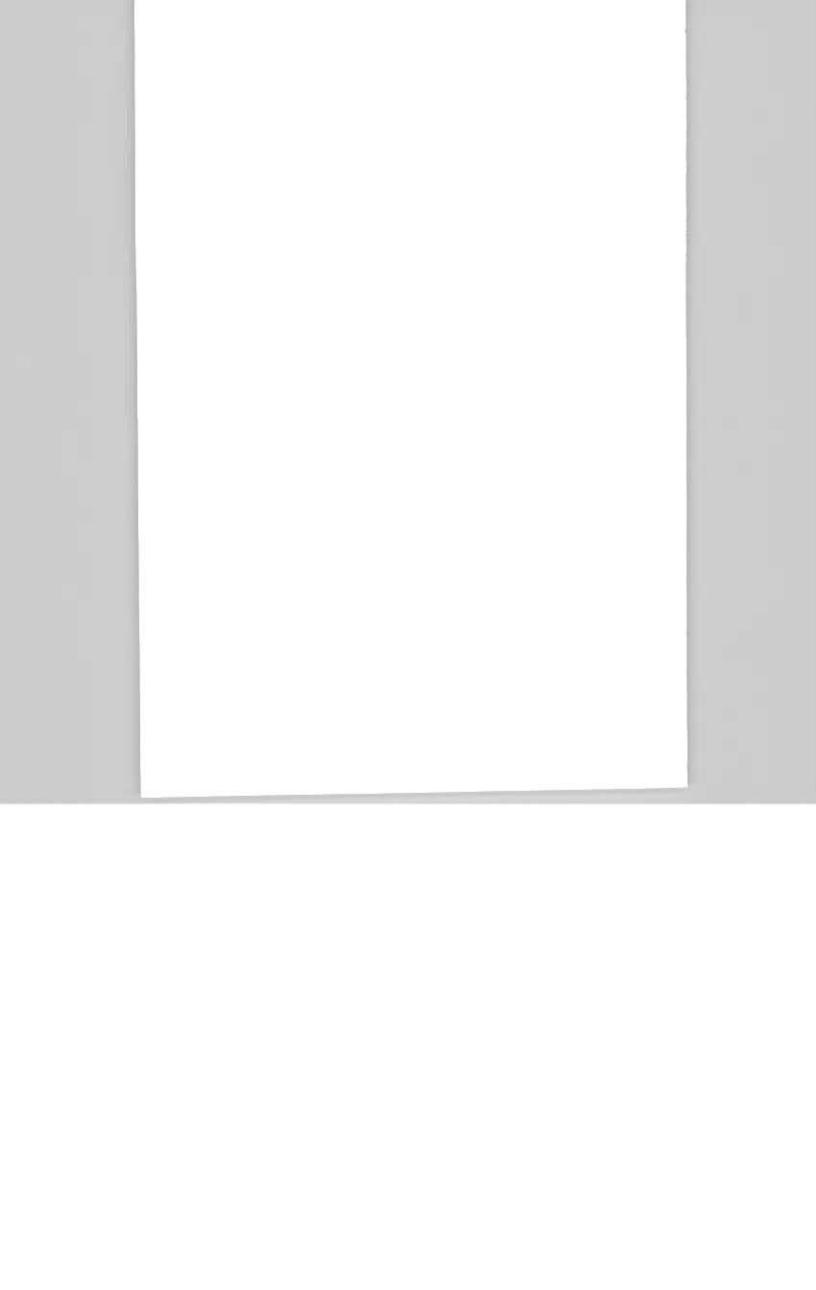
Despesa total com Investimentos: R\$ 170.371.131,56

Município	Valor	%s/total
1.João Pessoa	31.542.577,08	18,514%
2.Campina Grande	12.673.082,53	7,439%
3.Guarabira	5.180.378,57	3,041%
4.Cajazeiras	5.100.580,12	2,994%
5.Caaporã	2.319.230,30	1,361%
6.Santa Rita	2.221.219,10	1,304%
7.Patos	2.052.238,46	1,205%
8.Sumé	1.542.769,88	0,906%
9.Poço José de Moura	1.463.028,62	0,859%
10.Cabedelo	1.388.559,61	0,815%
11.Boqueirão	1.297.786,63	0,762%
12.Pedra Lavrada	1.241.622,96	0,729%
13.Esperança	1.138.806,79	0,668%
14.Aguiar	1.113.795,78	0,654%
15.Bernardino Batista	1.095.840,23	0,643%
16.Borborema	1.094.773,04	0,643%
17.Conceição	1.048.594,40	0,615%
18.Solânea	1.030.072,50	0,605%
19.Manaíra	1.021.472,44	0,600%
20.Tavares	1.000.100,66	0,587%

Todos os valores e números pesquisados resultam do uso do Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade (SAGRES), concebido, desenvolvido e implementado pelo Tribunal de Contas do Estado.

Estas e outras informações estão sendo disponibilizadas, via INTER-NET, com o SAGRES On Line a partir de 28/11/2002, o que permitirá amplo e irrestrito acesso de toda a sociedade aos procedimentos de execução da despesa pública.

# DECISÕES



### PROCESSO TC - 03.796/02

PARECER sobre a PRESTA-ÇÃO DE CONTAS DO GO-VERNADOR DO ESTADO, relativa ao exercício de 2001.

#### **PARECER - PPL TC - 080/2002**

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO TC-03.796/02, correspondentes à PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS, relativa ao exercício de 2001, de responsabilidade do GOVERNADOR DO ESTADO à época, Dr. JOSÉ TARGINO MARANHÃO; e

**CONSIDERANDO** a constatação, pela unidade técnica de instrução deste Tribunal, dos fatos principais a seguir sumariados:

- a) observância das disposições essenciais do PLANO PLURIANU-AL (PPA) para o quadriênio 2000/2003, na parte relativa ao exercício de 2001, bem como da LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO) e da LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA) para o referido exercício;
- b) obediência aos parâmetros e limites fundamentais de GESTÃO FISCAL, estabelecidos na Lei Complementar Nacional nº. 101, de 04 de maio de 2000 ou LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF);
- c) execução da RECEITA e da DESPESA do exercício, segundo as disposições pertinentes da Constituição e das leis nacionais e estaduais;
  - d) respeito aos limites das "despesas de pessoal", "de manutenção e

desenvolvimento do ensino", de "serviços de terceiros" e de "ações e serviços de saúde", estabelecidos na Constituição e nas leis pertinentes;

e) - transferências de receita aos Municípios e ao Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), segundo as normas constitucionais e de lei aplicáveis;

 f) - apresentação da Prestação de Contas no prazo e com a documentação exigida, inclusive Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial, bem como demonstrativos da dívida do Estado, todos corretamente elaborados.

**CONSIDERANDO** a necessidade de urgente adaptação, às normas decorrentes da Lei de Responsabilidade Fiscal, dos métodos de planejamento, execução, controle, registro, análise e informação concernentes aos orçamentos do Estado;

**CONSIDERANDO** a inexistência de política previdenciária para o Estado, elaborada e definida de acordo com as disposições constitucionais sobre a matéria;

CONSIDERANDO a conveniência de revisão na estrutura e na operação da administração do Estado, sobretudo no segmento Administração Indireta, objetivando maior racionalidade, com aumento de produção e de produtividade, bem assim correção de duplicidades, desperdícios, falta de integração e outras distorções;

CONSIDERANDO o Parecer do Douto Procurador Geral do Ministério Público junto ao Tribunal, bem como os votos escritos do RELATOR, do PRESIDENTE e dos demais CONSELHEIROS;

CONSIDERANDO o mais que dos autos consta;

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

- 1. de acordo com o artigo 71, inciso I, da Constituição do Estado, emitir e encaminhar ao julgamento da AUGUSTA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO este PARECER FAVORÁVEL À APROVAÇÃO das CONTAS ANUAIS, relativas ao exercício de 2001, prestadas pelo GOVERNADOR DO ESTADO à época, Doutor JOSÉ TARGINO MARANHÃO;
- 2. emitir, em separado, PARECERES PELA REGULARIDADE DAS GESTÕES FISCAIS do PODER EXECUTIVO, do PODER LEGISLATIVO, do PODER JUDICIÁRIO do MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO e do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO, relativos ao exercício de 2001;

- 3. recomendar ao CHEFE do PODER EXECUTIVO do ESTADO:
- 3.1. articular-se com os demais PODERES E ÓRGÃOS para efeito de atualização dos métodos, procedimentos e práticas de planejamento, execução, registro, controle e avaliação orçamentários, tendo em vista as novas exigências sobre a matéria, notadamente as instituídas na Lei de Responsabilidade Fiscal;
- 3.2. promover a realização dos estudos necessários à urgente definição e implementação de política previdenciária para o Estado, atendendo às disposições sobre o assunto inseridas na Constituição Federal;
- 3.3. determinar a revisão da estrutura administrativa do Estado, sobretudo no segmento da ADMINISTRAÇÃO INDIRETA, objetivando a ampliação da racionalidade, com aumento da produção e da produtividade e eliminação de duplicidades, contradições, incoerências, falta de integração e deficiências de planejamento e controle.

Publique-se, intime-se e registre-se. Sala das Sessões do TCE-PB – Plenário Ministro João Agripino

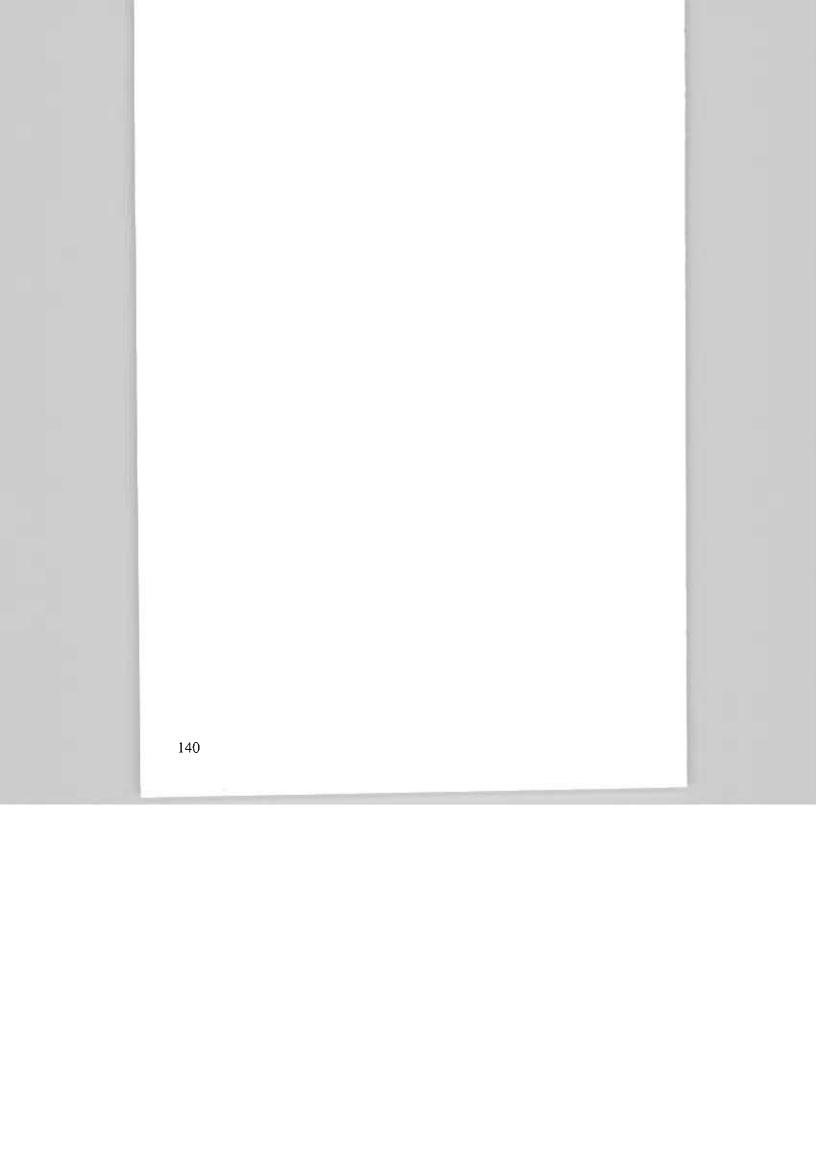
João Pessoa, 18 de junho de 2002

Conselheiro Flávio Sátiro Fernandes - Presidente

Conselheiro Juarez Farias – Relator Conselheiro Marcos Ubiratan Guedes Pereira Conselheiro José Marques Mariz Conselheiro Luiz Nunes Aves Conselheiro Gleryston Holanda de Lucena Conselheiro Substituto Nilton Gomes de Sousa

Fui presente:

Carlos Martins Leite Procurador Geral do Ministério Público junto ao Tribunal



## PROCESSO TC - 06.553/01

CONSULTA de Deputado Estadual sobre depósito bancário de disponibilidades de Caixa do Estado. A norma geral prevê a utilização, como depositárias, de instituições bancárias oficiais, ressalvadas as exceções previstas em lei. Os Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público e o Tribunal de Contas do Estado, conquanto sujeitos à norma geral, não podem ser obrigados a utilizar banco privado a que tenha sido incorporado banco estadual, sob pena de comprometimento da autonomia dos poderes e órgãos sobre seus respectivos recursos.

#### PARECER - PN TC /2002

#### 1. RELATÓRIO

1.01. O Excelentíssimo Senhor Deputado Estadual RICARDO COUTINHO, pelo ofício nº. 0170/2001, datado de 07 de AGOSTO de 2001, fez

exposição e consulta ao TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO (TCE-PB) nos termos a seguir resumidos: a) - a Constituição Federal (CF), em seu art. 164, § 3°., determina que as disponibilidades de caixa dos Estados serão depositadas em instituições financeiras oficiais; b) - entretanto, encontra-se em vigor a Lei Estadual nº. 6.691/98, de 07.12.98, que dispõe sobre a privatização do Banco Estatal - PARAIBAN, e tal lei prevê, dentre outras matérias, a garantia do depósito — por um período de cinco anos — dos recursos púbicos do Estado no PARAIBAN privatizado; c) - diante de tais fatos e considerando o papel do Tribunal de Contas no controle da legalidade dos atos públicos, solicita o Consulente posicionamento desta Corte sobre a legalidade da Lei Estadual citada.

- 1.02. Em 18.08.2001, o Presidente do Tribunal mandou formalizar PROCESSO DE CONSULTA, que tomou o número TC-06.553/01, e o encaminhou ao exame do MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL (MPTC), cujo PARECER INICIAL, Nº. 1.109/01, datado de 25.09.2001 (fls. 04/06) dos autos, assinala, em resumo: a) constitui regra o depósito das disponibilidades de caixa dos Estados em instituições oficiais, mas as disposições constitucionais vislumbram outras formas de depósito, se houver previsão legal; b) a lei nº. 6.691/98, citada pelo ilustre consulente, não "prevê dentre outras matérias a garantia do depósito por um período de cinco anos -, dos recursos públicos do Estado no PARAIBAN privatizado"; c) as ressalvas restringem-se exclusivamente aos casos previstos em lei e, em caso contrário, prevalece a regra de depósito em instituições oficiais.
- 1.03. Posteriormente à primeira manifestação do MPTC, antes resumida, o ilustre Consulente encaminhou ao Tribunal o Ofício nº. 0209/2001, datado de 02.10.2001, no qual retifica para 6.971, de 30.05.2001, o número e a data da lei a que pretendia referir-se na Consulta.
- 1.04. Em 24.10.2001 (fl. 13), o Presidente do Tribunal, diante dos esclarecimentos do Consulente, encaminhou os autos à Auditoria que, em 04.12.2001 (fl. 13 e v), emitiu cota informando o equívoco consertado sobre o número da lei objeto da Consulta e expressando sua concordância com o MPTC. No dia 06, seguinte, o Presidente reconheceu o lapso que resultou no encaminhamento dos autos à Auditoria e os fez encaminhar novamente ao MPTC, cujo PARECER Nº. 1.666/01, data-

- do de 10.12.2001 (fls. 15/17) ratifica considerações gerais já expendidas no Parecer anterior, opina pelo conhecimento da Consulta e, no mérito, entende "... que a Lei Estadual nº. 6.971/2001 adequa-se, perfeitamente, ao texto constitucional, uma vez que a Carta Magna prevê a possibilidade de depósito das disponibilidades de caixa em instituições privadas, desde que devidamente pautadas em autorização legal."
- 1.05. Em 02.04.2002 (fl. 18), o Presidente do Tribunal solicitou pronunciamento da ASSESSORIA ESPECIAL DA PRESIDÊNCIA (ASPRE), cujo titular, Dr. JOSÉ FRANCISCO VALÉRIO NETO, pelo PARECER ASPRE-027/ 2002, de 10.04.2002 (fls. 19/23), manifesta sua concordância com o PARE-CER Nº. 1.666/01 do MPTC, permitindo-se acrescentar-lhe:
  - "1. As autorizações contidas nos artigos 1°., inciso I, e 2°. da Lei n°. 6.971, de 30 de maio de 2001, estão fundamentadas no at. 4°., § 1°., da Medida Provisória 2.139-62, de 26 de janeiro de 2001, reeditada sob n°. 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, cuja vigência foi mantida pelo art. 2°. da Emenda Constitucional n°. 32, de 11 de setembro de 2001.
  - 2. Na oferta de depósito das Disponibilidades de Caixa do Tesouro do Estado e dos Fundos Estaduais, tratada no art. 1°., inciso I, e na possibilidade de prorrogação referida no art. 2°. da Lei Estadual n°. 6.971, de 30 de maio de 2001, não estão incluídas as disponibilidades de caixa dos demais Poderes, Tribunal de Contas, Ministério Público e, com tanto mais razão, as dos Municípios."
- 1.06. Retornando os autos ao Presidente do Tribunal, este os encaminhou, em 24.04.2002, ao Douto Procurador Geral do Ministério Público junto ao Tribunal que, em cota de 13.05.2002 (fl. 40), manifestou-se de acordo com o Parecer Ministerial de fls. 15 a 17, com os acréscimos constantes dos itens 1 e 2 do Parecer do titular da ASPRE.
- 1.07. O Relator foi designado em 29 de julho último e fez incluir o feito na pauta desta sessão.

#### 2. VOTO DO RELATOR

O Relator votou de acordo com o Parecer nº. 1.666/01, do Ministério Público junto ao Tribunal, combinado com o Parecer nº. 027/2002, do titular da Assessoria Especial da Presidência (ASPRE), no sentido de que no

caso do Poder Executivo do Estado da Paraíba é perfeitamente aplicável o disposto no art. 1°., inciso I, da Lei Estadual n°. 6.971, de 30 de maio de 2001, mas a faculdade de operar as disponibilidades de caixa do Tesouro do Estado através de entidade bancária privada, resultante da privatização de instituição financeira estadual, não pode comprometer a autonomia e a independência, para manejo dos seus respectivos recursos, constitucionalmente deferida aos Poderes Judiciário e Legislativo bem como ao Ministério Público do Estado e ao Tribunal de Contas, com a única limitação de que tal manejo se faça através de instituição financeira oficial, nos termos do art. 175 da Constituição Estadual, combinado com o artigo. 164, § 3°., da Constituição Federal.

Votou ainda o Relator no sentido de que o Tribunal faça distribuir cópia de sua decisão sobre a matéria a todos os Municípios do Estado, para cientificá-los da obrigação de movimentar suas respectivas disponibilidades de caixa exclusivamente por intermédio de instituições oficiais de crédito, salvo quando somente existir instituição financeira privada na sede do Município.

#### 3. PARECER DO TRIBUNAL

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO TC-06.553/01, os MEMBROS do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-Pb), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, resolveram tomar conhecimento da consulta acima caracterizada e, no mérito, respondê-la de acordo com o Voto do Relator, adotando como partes integrantes deste Parecer do Tribunal os Pareceres expressamente mencionados no referido Voto.

Publique-se, intime-se e registre-se. Sala das Sessões do TCE-Pb — Plenário Ministro João Agripino

João Pessoa, 07 de agosto de 2.002

Conselheiro Flávio Sátiro Fernandes - Presidente

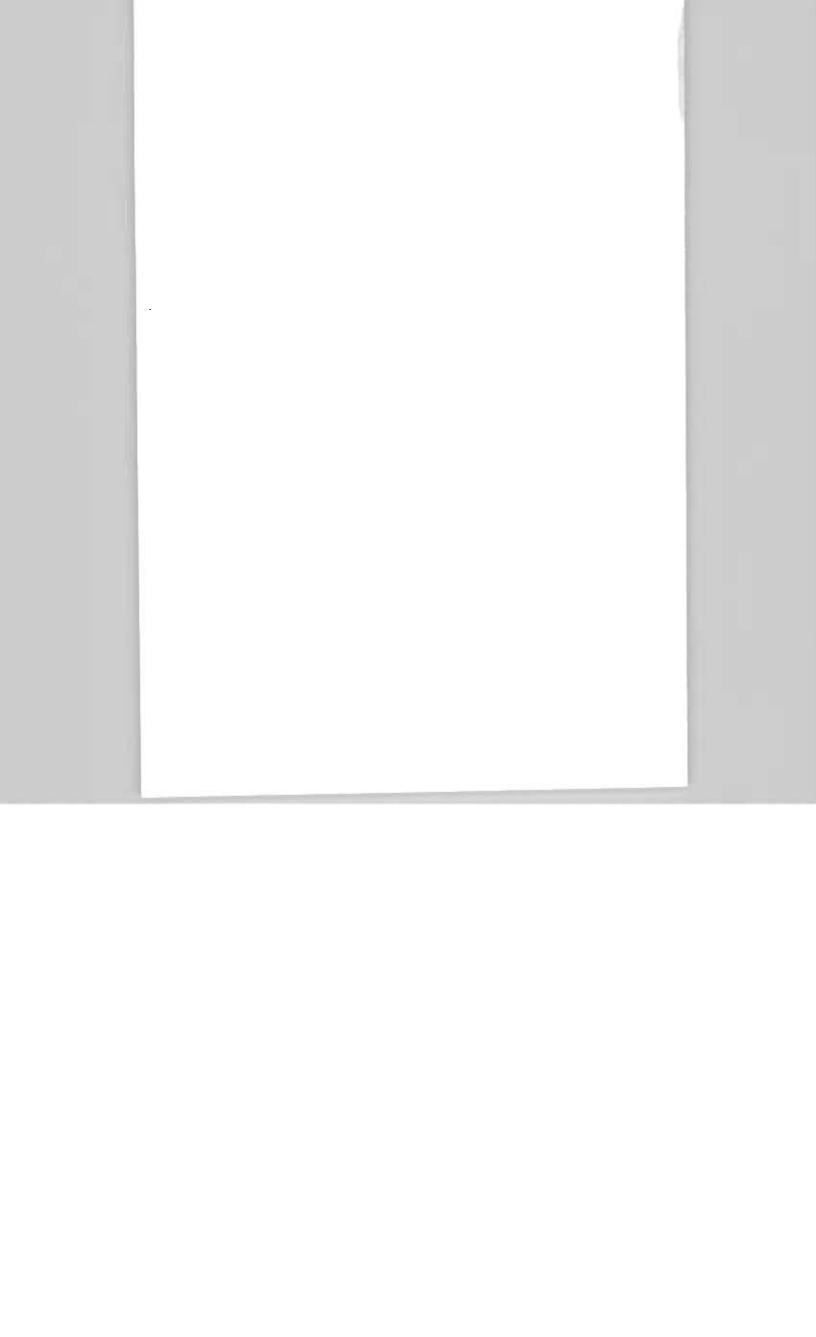
Conselheiro Juarez Farias – Relator Conselheiro Gleryston Holanda de Lucena Conselheiro José Marques Mariz Conselheiro Substituto Nilton Gomes de Sousa Conselheiro Substituto Antônio Cláudio Silva Santo

Fui presente:

Ana Terêsa Nóbrega Procuradora Geral em exercício do Ministério Público junto ao TCE-Pb

# PARECERES

# ASSISTENTE ESPECIAL DA PRESIDÊNCIA



### Parecer ASPRE nº 061/2002 Documento nº 21.984/02

Disponibilidades de caixa dos órgãos e entidades do Poder Público. Depósito obrigatório em instituições financeiras oficiais ressalvados os casos previstos em Lei. Exceção particularizada em Medida Provisória. Eficácia dos artigos 1° e 2°, da Lei Estadual n° 6.971, de 30 de maio de 2001. (Arts. 163 e 164, § 3°, da CF; art. 4°, § 1° da MP n° 2.139 - 62, de 26 de Janeiro de 2001; art. 4°, § 1° da MP n° 2.192-70, de 24 de agosto de 2001; Art 2°, da EC n° 32 de 22 de setembro de 2001. Supremo Tribunal Federal. ADI n° 2661-5 - MA e ADI n° 2135-4 - ES).

O Dr. José Marcos Navarro Serrano, Procurador-Geral de Justiça, pelo OFÍCIO/GPGJ/N° 201/02, objetivando dirimir dúvidas sobre a possibilidade de a instituição que representa manter disponibilidades financeiras em contas no Banco ABM AMRO REAL, sucessor do Banco do Estado da Paraíba S.A. - PARAIBAN, formula consulta a esta corte.

A postulação, tratando de dúvida sobre a "aplicação de dispositivos legais e regulamentares" (art. 1°, inciso IX, LOTCE), foi formalizada por autoridade competente.

Com o despacho presidencial o documento foi submetido à consideração desta Assessoria Especial.

#### É o Relatório.

A Constituição Federal (Título VI, Capítulo II, Seção I, art. 163, inciso I) dispõe que as **normas gerais sobre Finanças Públicas devem ser editadas por Lei Complementar**.

No mesmo título e capítulo, o art. 164, § 3°, determina: as disponibilidades de caixa da União serão depositadas no Banco Central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do poder público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.

Trata-se, na hipótese, de **norma constitucional de eficácia contida** carecedora de regulamentação (complementar e ordinária) que, extabelecendo ressalvas e restrições, assegurem a sua efetiva realização (positividade).

José Afonso da Silva, em excelente monografia (Aplicabilidade das Normas Constitucionais, Malheiros, 3ª edição, 3ª tiragem, 1999, pág. 104), discorrendo sobre o assunto assevera:

A peculiaridade das normas de eficácia contida configura-se nos seguintes pontos:

I - São normas que, em regra, solicitam a intervenção do legislador ordinário, fazendo expressa remissão a uma legislação futura; mas o apelo ao legislador ordinário visa a restringir-lhes a plenitude da eficácia, regulamentando os direitos subjetivos que delas decorrem para os cidadãos, indivíduos ou grupos.

II - Enquanto o legislador ordinário não expedir a normação restritiva, sua eficácia será plena; nisso também diferem das normas de eficácia limitada, de vez que a interferência do legislador ordinário, em relação a estas, tem o escopo de lhes conferir plena eficácia e aplicabilidade concreta e positiva.

Dessa forma, enquanto não houver norma infraconstitucional restringindo a eficácia do § 3°, do artigo 164 e estabelecendo ressalvas e exceções, deverá prevalecer a regra geral, isto é, as disponibilidades de caixa da União serão depositadas no Banco Central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do poder público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais.

No que diz respeito à **competência concorrente** para legislar sobre direito financeiro, prescreve a Carta da República:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

(...).

- § 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, pra atender a suas peculiaridades.

A competência concorrente deferida aos Estados Membros para legislar sobre direito financeiro, nos moldes estabelecidos na Lei Maior, limitar-se-á às normas gerais estabelecidas em Lei Complementar Federal. A ausência de lei federal sobre normas gerais autoriza o Estado Membro o exercício da competência legislativa plena, apenas, *para atender às suas peculiaridades*.

Nos Comentários à Constituição do Brasil, 6° volume - tomo II, Saraiva, págs. 173/174, referindo-se ao § 3°, do art. 164, da CF, diz Ives Gandra Martins:

Para mim o princípio é nitidamente programático, se não vejamos.

Determina que as disponibilidades da União sejam depositadas no Banco Central, e aquelas dos Estados, Distrito Federal, Municípios e órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, nos Bancos oficiais, de livre escolha, em não havendo Banco do próprio ente federativo, ou de preferência nos próprios, se existirem.

Fez, todavia, o constituinte menção às ressalvas previstas em lei.

Acresce-se que tal lei ordinária federal fica submetida a uma lei complementar sobre o sistema financeiro, a ser estabelecida nos termos do art. 192 e a outra lei sobre a atuação dos entes públicos, a ser promulgada nos termos do art. 163.

Em outras palavras, apenas em havendo lei complementar, nos termos dos arts. 163 e 192, e ordinária, nos termos do § 3º do art. 164, disciplinando a matéria é que tal princípio programático transformar-se-á em princípio auto-aplicável, com o que o comando duvidoso é, a meu ver, mais uma ameaça futura que um perigo presente, esperando que o bom-senso dos legisladores complementar e ordinário corrija a reticência constitucional. (grifos na transcrição).

Embora entenda seja esta a interpretação correta, os entes federativos têm entendido ser auto-aplicável o princípio e já o estão adotando.

E acrescenta:

Na linha do auto-aplicação do dispositivo, comenta Wolgran Junqueira Ferreira:

Também este parágrafo é mandamental. Os dinheiros públicos devem ser depositados em instituições financeiras oficiais. As disponibilidades da União deverão ser depositadas no Banco Central do Brasil. As dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, autarquias ou outras entidades do Poder Público em Bancos Oficiais ou Caixas Econômicas. Diz o parágrafo no seu final: ressalvados casos previstos em lei. Pessoalmente ressalvaria outro. No município onde inexistir estabelecimento ou instituição financeira oficial o prefeito pode depositar em agência de Banco particular, pois ele não pode ser obrigado, todas as tardes, a mandar seu tesoureiro à cidade mais próxima para fazer depósitos em estabelecimentos oficiais. Tal medida não tem cabimento.(grifos na transcrição)

A Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), ao editar normas de finanças públicas voltadas para responsabilidade na gestão fiscal, apenas dispôs (art. 43), que as disponibilidades de caixa dos entes da Federação serão depositadas conforme estabelece o § 3ºdo art. 164 da Constituição, não descendo a detalhes sobre as exceções referidas na norma constitucional, prevalecendo, portanto, a regra geral.

Não havendo a LRF estabelecido as exceções a que se refere a redação final do § 3°, do artigo 164 da Constituição, o Estado Membro até que poderia, com fundamento no § 3°, do art. 24, excepcionar as hipóteses em que os depó-

sitos de suas disponibilidades de caixa poderiam ser efetuados em instituições financeiras privadas.

Nesse sentido, antes mesmo da promulgação da CF/88, já dispusera a Lei nº 3.654, de 10 de fevereiro de 1971, que estabeleceu normas e princípios de administração financeira, a par das normas gerais existentes no âmbito federal:

Art. 280. Todas as contas do Estado, das Autarquias dos Fundos Especiais, das Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e das Fundações subvencionadas pelo Estado serão movimentadas no Banco do Estado da Paraíba S.A., salvo nas localidades onde o estabelecimento não tiver agência ou representante.

Tal dispositivo, recepcionado pelo § 3°, do Art. 164 da Constituição Federal, estabelecera como regra a movimentação das contas em instituição oficial (na hipótese, da própria unidade federativa), admitindo exceção para as localidades onde não existisse agências do BEP.

No mesmo sentido está o art. 103 do Decreto Estadual nº 18.930, de 19 de junho de 1997 (Regulamento do ICMS) quando determina:

O pagamento do imposto será feito na rede bancária autorizada, a que estiver jurisdicionado o estabelecimento que realizar qualquer operação tributável ou que, nos termos da legislação tributária, for responsável pelo cumprimento da obrigação.

(...).

§ 3°. O Secretário das Finanças poderá determinar outros locais de pagamento do imposto e das penalidades decorrentes da aplicação da legislação tributária.

Como praxe, objetivando o cumprimento das citadas disposições do RICMS, o Secretário das Finanças, por competência delegada, passou a autorizar, excepcionalmente, o credenciamento de instituições particulares nos locais onde não existia agências do Paraíban.

Excepcionalmente, o Governo Federal, em norma particular dispondo especificamente sobre a desestatização de instituições financeiras, estabeleceu mecanismos objetivando incentivar a redução da presença do setor público estadual em atividade financeira bancária, aventando, dentre estes, a possibilidade de manutenção das disponibilidades de caixa dos ór-

gãos ou das entidades do poder público em instituições financeiras submetidas a processo de privatização.

A despeito de a hipótese não se afigurar como de relevância e urgência, nos termos do art. 62 da C.F. - redação vigente na época - a exceção foi disciplinada por Medida Provisória.

Assim, dispôs a MP n° 2.139-62, de 26/01/2001 (reeditada sob n° 2.192-79 em 24/08/2001), no § 1°, do art. 4°:

As disponibilidades de caixa dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou das entidades do poder público e empresas por eles controladas poderão ser depositados em instituição financeira submetida a processo de privatização ou na instituição financeira adquirente do seu controle acionário, até o final do exercício de 2010.

Dessa forma se permitiu ao ente federativo (Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso) detentor do controle acionário de instituição financeira própria, envolvida no processo de desestatização, manter depósito de suas disponibilidades de caixa na instituição estadual, distrital ou Municipal privatizada.

Tal dispositivo se manteve em vigor por força da Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001 que ao emprestar nova redação ao art. 62 da Constituição Federal, vedou a edição de medidas provisórias dispondo: (...) sobre matéria reservada a lei complementar (§ 1°, inciso III). Entretanto, no art. 2°, ressalvou:

As medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional.

Dessa forma, a Lei nº 6.971, de 30 de maio de 2001, **de iniciativa do Poder Executivo**, tratando da oferta de depósito das disponibilidades de caixa, fundamentou-se em **norma permissiva** inserta na Medida Provisória 2.139-62, de 26 de janeiro de 2001, reeditada pela Medida Provisória nº 2.192-70, cuja vigência foi mantida pelo art. 2º da Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001.

Impende, todavia, se ponderar sobre a eficácia da prefalada Lei Estadual nº 6.971, de 30 de maio de 2001, no que tange, especificamente, à oferta de depósito das disponibilidades de caixa do Tesouro tratada nos seguintes artigos:

Art. 1°. Fica o **Poder Executivo autorizado a in**cluir no edital de venda do PARAIBAN - Banco do Estado da Paraíba S.A.

I - a oferta do depósito das Disponibilidades de Caixa do Tesouro Estadual, incluídas as Entidades da Administração Direta, Indireta e Fundações, bem como dos Fundos Estaduais.

(...)

Art. 2°. O prazo para a manutenção das disponibilidades finan-ceiras e serviços prestados referidos no artigo anterior é de 5 (cinco) anos, podendo ser prorrogado por acordo entre o Secretário das Finanças do Estado e a direção do Banco até o prazo definido no § 1°, do art. 4°, da Medida Provisória n° 2.139-62, de 26 de janeiro de 2001, ou em legislação que venha a substituí-la.

Em respeito ao princípio federativo e ao de independência dos Poderes, cláusulas pétreas consagradas na Carta da República, cuidamos que a questionada autorização não diz respeito aos demais Poderes do Estado; aos órgãos dotados de independência orgânica e autonomia administrativa (caso do Tribunal de Contas e do Ministério Público) e aos Municípios, posto não se haverem comprometido com a iniciativa do processo legislativo, exercida com exclusividade pelo Poder Executivo Estadual único e principal interessado no processo de desestatização do Banco do Estado da Paraíba S.A..

Disposição legal idêntica, constante da Lei nº 7.493, de 27 de dezembro de 1999, do Estado do Maranhão, foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2661-5 (anexo 001), distribuída em 31.05.2002 e julgada em 05.06.2002, onde o Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, deferiu medida acauteladora para suspender, com eficácia ex tunc, os seguintes artigos:

Art. 1º. Fica o Poder Executivo autorizado a incluir no Edital de Venda do Banco do Estado do Maranhão S.A. - BEM a oferta de depósito das Disponibilidades de Caixa do Tesouro Estadual, incluídas as Entidades da Administração Indireta, Fundações e Empresas Públicas, bem como as Disponibilidades dos Fundos Estaduais.

Art. 2°. A manutenção dessas Disponibilidades Financeiras ficará condicionada a permanente avaliação do interesse público.

Na mesma linha de entendimento o STF já havia, por unanimidade, deferido medida acauteladora na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2600-3, (anexo 02), distribuída em 30.01.2002 e julgada em 24.04.2002, para suspender a eficácia do artigo 148, da Constituição do Estado do Espírito Santo, considerada a redação imprimida pela Emenda Constitucional nº 37, de 24 de janeiro de 2002, verbis:

Art. 148. As disponibilidades de caixa do Estado, bem como dos órgãos ou entidades do Poder Público Estadual e das empresas por ele controladas serão depositadas na instituição financeira que vier a possuir a maioria do capital social do BANESTES, decorrente de sua privatização, na forma definida em Lei.

Ambas as decisões tiveram como fundamentação constitucional o Art. 37, caput e o art. 164, § 3° da Constituição e foram prolatadas após a vigência da Medida Provisória que excepcionou a disponibilização de recursos de caixa.

A questionada lei paraibana, como se infere dos artigos trazidas à colação, autorizou o Poder Executivo a incluir no edital de venda a oferta do depósito das disponibilidades de caixa do tesouro estadual, das entidades da administração direta, indireta e fundações, bem como dos fundos estaduais.

Daí, facilmente se apreende que a autorização legislativa para licitar e contratar a alienação do controle acionário do Paraiban, dada ao Poder Executivo (art. 1°), e a delegação de competência deferida ao Secretário das Finanças para celebrar acordo de prorrogação (art. 2°), não se estende aos demais Poderes, o Tribunal de Contas, o Ministério Público e os Municípios.

Dessa forma, a oferta de depósito deverá incluir, única e exclusivamente, as receitas pertencentes ao Poder Executivo, recolhidas após o processo de arrecadação; as transferências obrigatórias ou voluntárias (quando não houver restrição legal ou convencional), e as disponibilidades de recursos financeiros deferidos aos órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações e fundos especiais, na condição de unidades orçamentárias, para custeio das despesas consignadas no orçamento.

As cotas-parte dos tributos devidos nos termos do art. 158, incisos III e IV e 159, § 3°, da Constituição, deverão ser transferidas para os estabelecimentos bancários oficiais ou credenciados indicados pelos Municípios.

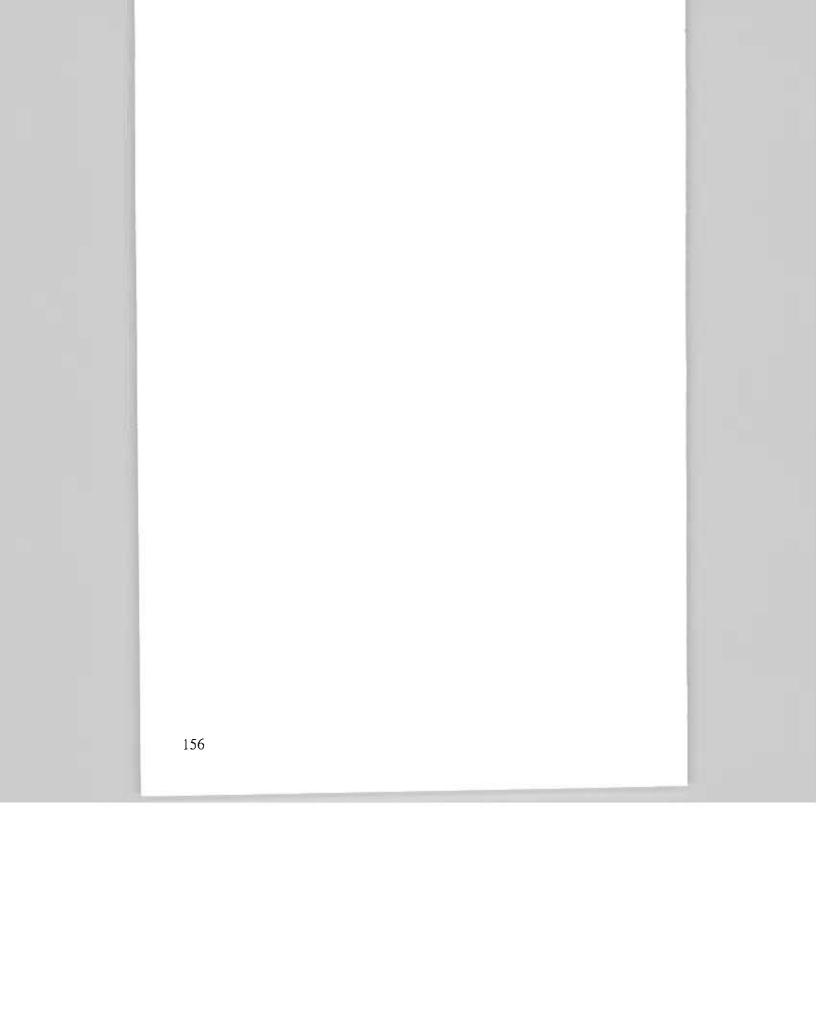
ISTO POSTO, considerando que a resposta às indagações dos jurisdicionados (art. 1º, inciso IX, LOTCE), sem prejuízo de posteriores procedimentos de auditoria, não constitui prejulgamento de fato ou caso concreto (art. 1°, § 2° *in fine* da LOTCE), opinamos pelo conhecimento da consulta, propondo seja respondida nos seguintes termos:

- 1. A cláusula inserida no contrato de privatização, embora autorizada por lei, não tem o condão de estabelecer restrições ou exceções à regra geral contida no § 3°, do art. 164, da Constituição Federal, nem, com tanto mais razão, de transmudar a instituição financeira privatizada em estabelecimento de crédito oficial, salvo nos limites e para os efeitos das obrigações assumidas pelo poder contratante.
- 2. A ressalva tratada na redação final do § 3°, do art 164 da CF, só poderá ocorrer quando não houver instituições financeiras oficiais na sede do órgão depositário, caso em que os estabelecimentos particulares deverão ser credenciados mediante procedimento licitatório, como impõe o art. art. 37, inciso XXI da Constituição e determinam os artigos 2° e 3° da Lei n° 8.666/93.e
- 3. Na oferta de depósito das disponibilidades de caixa do tesouro do estado e dos fundos estaduais, tratada no art. 1º, inciso I e na possibilidade de prorrogação referida no art. 2º da Lei Estadual nº 6.971, de 30 de maio de 2001, não estão incluídos os repasses de recursos financeiros (duodécimos) aos demais Poderes, Tribunal de Contas, Ministério Público e, com tanto mais razão, as transferências constitucionais aos Municípios.
- 4. Como restou evidenciado no presente parecer, disposições legais e constitucionais idênticas em fundo e forma tratando da privatização de bancos estaduais, editadas por outras unidades federadas, se encontram com eficácia suspensa por decisões unânimes do Supremo Tribunal Federal.

Na ausência de melhor entendimento sobre a matéria consulta da, é o parecer que submetemos à consideração superior.

João Pessoa, 23 de outubro de 2002.

José Francisco Valério Neto Assistente Especial da Presidência



### Parecer ASPRE nº 067/2002 Documentos de Consulta nºs 11.641/02 e 24.109/02

Utilização de bens do domínio público por particulares. Possibilidade. Permissão de uso. Ato negocial, unilateral, discricionário e precário. Código Civil (artigos 66, 67, 68 e 69); Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (artigos, 2º e 3º, § 1º, c/c art. 17, inciso f).

- O Dr. **José Marcos Navarro Serrano**, Procurador Geral de Justiça, objetivando a legalidade e legitimidade dos atos permissivos de utilização dos equipamentos públicos por particulares, questiona e consulta:
- 1. O Poder Público, visando a utilização privativa de bens públicos, investe o particular em status jurídico que lhe assegure o direito exclusivo de utilizar-se de um bem público, no todo ou em parte, mediante o instituto da permissão de uso (...).
- 2. Na prática, são frequentemente utilizados pela Administração Pública contratos de permissão de uso de mercados públicos e centros comerciais populares, entre outros, no entanto o referido-instituto tem sido objeto constante de dúvidas quanto à sua utilização. Acorrem à Curadoria do Patrimônio Público autoridades públicas municipais e estaduais, além de permissionários de uso dos referidos imóveis solicitando orientação jurídica so-

bre o processo de seleção dos candidatos à utilização privada de boxes comerciais em área pública, bem como sobre a possibilidade de transferência da permissão de uso para outro particular, sem licitação.

Após outras considerações, à luz do art. 2º da Lei nº 8.666/93, combinado com os artigos 94 e 95 da Lei Orgânica do Município, pondera:

- a) É obrigatória a realização de licitação para a celebração de contratos de permissão de uso de mercador públicos e congêneres?
- b) Acaso afirmativa a resposta do nº 01, há infringência ao art. 3º, § 1º da Lei 8.666/93 o ato de convocação de licitação pública para a permissão de uso de mercados públicos que estabeleça cláusula restritiva, selecionando como candidatos apenas os vendedores ambulantes, e mais especificamente, os vendedores ambulantes sindicalizados e já ocupantes de área (rua, bairro) onde se localiza o mercado público?
- c) É possível, na hipótese de ser afirmativa a resposta nº 01 a transferência da permissão de uso a outro particular? Quais os critérios para tanto?
- d) Acaso entenda esse Egrégio Tribunal pela desnecessidade de licitação, que critérios devem ser adotados pelo Poder Público para seleção de candidatos à permissão de uso dos referidos imóveis, bem como para a transferência (alienação) dos boxes comerciais?
- e) Como solucionar juridicamente a situação de centenas de permissionários de boxes comerciais em mercados públicos que "compraram" o uso do espaço público aos primeiros permissionários da área pública e se encontram estabelecidos nos mercados há alguns anos, tendo inclusive assumido o financiamento de Box comercial dos primeiros junto ao Banco do Nordeste S.A., saldando-o integralmente?

A postulação tratando de dúvida sobre a "aplicação de dispositivos legais e regulamentares" (art. 1°, inciso IX, LOTCE), foi formalizada por autoridade competente e faz remissão às disposições legais e regulamentares disciplinadoras da espécie.

Com o despacho presidencial o documento veio à ASPRE para o pronunciamento de praxe.

#### É o relatório.

A consulta trata da utilização de bens de uso especial por particulares, mediante contrato de permissão de uso, aventando a hipótese de inclusão de cláusulas restritivas nos instrumentos convocatórios da pertinente licitação e, bem assim, a possibilidade da cessão de direitos do permissionário a terceiros.

A classificação e uso dos bens públicos encontram-se delineados no Código Civil que assim dispõe:

Art. 66. Os bens públicos são:

(...).

II - Os de uso especial, tais como os edifícios ou terrenos aplicados a serviço ou estabelecimento federal, estadual ou municipal.

 $(\ldots)$ .

Art. 67. Os bens de que trata o artigo antecedente só perderão a inalienabilidade, que lhes é peculiar, nos casos e forma que a lei prescrever.

Art. 68. O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito, ou retribuído, conforme as leis da União, dos Estados, ou dos Municípios, a cuja administração pertencerem.

Art. 69. São coisas fora do comércio as insuscetíveis de apropriação, e as legalmente inalienáveis.

Maria Sílvia Zanella di Pietro, Direito Administrativo, Atlas, 8ª edição, 1997, págs. 428/429, tratando do regime jurídico dos bens públicos, discorre com proficiência:

Em razão de sua destinação ou afetação a fins públicos, os bens de uso comum do povo e os de uso especial estão fora do comércio jurídico de direito privado; vale dizer que, enquanto mantiverem essa afetação, não podem ser objeto de qualquer relação jurídica regida pelo direito privado, como compra e venda, doação, permuta, hipoteca, penhor, comodato, locação, posse ad usucapionem etc. Se isto já não decorresse da própria afetação desses bens, a

conclusão seria a mesma pela análise dos artigos 67, 69 e 756 do Código Civil. O primeiro estabelece sua inalienabilidade, nos casos e forma que a lei prescrever, o segundo determina serem coisas fora do comércio as insusceptíveis de apropriação e as legalmente inalienáveis; e o terceiro dispõe que só as coisas alienáveis podem ser objeto de penhor, anticrese ou hipoteca.

(...) São, portanto, características dos bens das duas modalidades integrantes do domínio público do Estado a inalienabilidade e, como decorrência desta, a imprescritibilidade a impenhorabilidade e a impossibilidade de oneração.

As características próprias dos bens do domínio público do Estado, obviamente, são extensivas, no que couber, aos direitos a eles relativos tais como, autorização de uso, permissão de uso, cessão de uso, concessão de uso e concessão de direito real de uso.

Tais limitações e restrições, entretanto, não impossibilitam o uso especial, **por título individual**, atribuído pela Administração à determinada pessoa para tirar vantagem de um bem público, **com exclusividade**, nas condições convencionadas, desde que seja preservado o interesse público.

Sobre a utilização de bens públicos por particulares, ensinou com propriedade o Mestre Hely Lopes Meirelles, Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros, 20 edição, 1995, págs. 436/438:

Todos os bens públicos, qualquer que seja sua natureza, são passíveis de uso especial por particulares, desde que a utilização consentida pela Administração não os leve a inutilização ou destruição, caso em que se converteria em alienação.

(...) Ninguém tem direito natural a uso especial de bem público, mas qualquer indivíduo ou empresa pode obtêlo mediante contrato ou ato unilateral da Administração, na forma autorizada por lei ou regulamento ou simplesmente consentida pela autoridade competente. Assim sendo, o uso especial do bem público será sempre uma utilização individual - uti singuli - a ser exercida privativamente pelo adquirente desse direito. O que tipifica o uso especial é a privatividade da utilização de um bem público, ou de parcela desse bem, pelo beneficiário do ato ou contrato, afastan-

do a fruição geral e indiscriminada da coletividade ou do próprio Poder Público. Esse uso pode ser consentido gratuita ou remuneradamente, por tempo certo ou indeterminado, consoante o ato ou contrato administrativo que o autorizar, permitir ou conceder.

Uma vez titulado regularmente o uso especial, o particular passa a ter um direito subjetivo público ao seu exercício, oponível a terceiros e à própria Administração, nas condições estabelecidas ou convencionadas. A estabilidade ou precariedade desse uso assim como a retomada do bem público, com ou sem indenização ao particular, dependerão do título atributivo que o legitimar.

A questionada permissão de uso, ainda segundo a lição de Lopes Meirelles (ibidem, pág. 437/438):

(...) é o ato negocial, unilateral, discricionário e precário através do qual a Administração faculta ao particular a utilização individual de determinado bem público. Como ato negocial, pode ser com ou sem condições, gratuito ou remunerado, por tempo certo ou indeterminado, conforme estabelecido no termo próprio, mas sempre modificável e revogável unilateralmente pela Administração, quando o interesse público o exigir, dada sua natureza precária e o poder discricionário do permitente para consentir e retirar o uso especial do bem público. A revogação faz-se, em geral, sem indenização, salvo se o contrário se dispuser, pois a regra é a revogabilidade sem ônus para a Administração. O ato da revogação deve ser idêntico ao do deferimento da permissão e atender às condições nele previstas.

(...) A permissão de uso especial de bem público, como ato unilateral, é normalmente deferida independentemente de lei autorizativa, mas depende de licitação (Lei 8.666/93, art. 2°), podendo, ainda, a legislação da entidade competente impor requisitos e condições para sua formalização e revogação.

Infere-se, daí, que em se tratando de deferimento *intuito personae* o seu titular não poderá transferir ou ceder a terceiros os direitos de permissionário ou

cessionário, nem emprestar ao bem cedido uso diverso do convencionado, sob pena de tornar unilateralmente resolúvel o ato ou contrato por desvio de finalidade.

O Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos impõe a obrigatoriedade de licitação para as concessões e permissões, quando contratadas com terceiros, ressalvadas as hipóteses previstas em lei, considerando-se como contrato todo e qualquer ajuste entre a Administração Pública e particulares, em que haja estipulação de obrigações recíprocas, seja qual a denominação utilizada (art. 2°, parágrafo único).

A exceção prevista na alínea f, inciso I, do art. 17 da Lei 8666/93, só aproveita as permissões de uso de bens imóveis construídos e destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais de interesse social, o que não é a hipótese da consulta.

Segundo a inteligência do art. 3° e § 1°, inciso I, daquele estatuto, a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, sendo vedado aos agentes públicos admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo.

ISTO POSTO, considerando que a resposta às indagações dos jurisdicionados (art. 1°, inciso IX, LOTCE), sem prejuízo de posteriores procedimentos de auditoria, não constitui prejulgamento de fato ou caso concreto (art. 1°, § 2° *in fine* da LOTCE), opinamos pelo conhecimento da consulta, propondo seja respondida nos seguintes termos:

1.0. As permissões de uso, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, considerando-se como contrato todo e qualquer ajuste entre a Administração Pública e particulares, em que haja estipulação de obrigações recíprocas, seja qual a denominação utilizada (art. 2°, parágrafo único do Estatuto das Licitações).

2.0. Considerando, segundo a inteligência do art. 3° e § 1°, inciso I, daquele estatuto, que a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, é vedado aos agentes públicos admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo.

3.1. Sendo características dos bens integrantes do do-

mínio público do Estado a inalienabilidade e, como decorrência desta, a imprescritibilidade a impenhorabilidade e a impossibilidade de oneração, tais características, obviamente, são extensivas, no que couber, aos direitos a eles relativos tais como, autorização de uso, permissão de uso, cessão de uso, concessão de uso e concessão de direito real de uso.

- 3.2. Sendo a permissão de uso deferida *intuito personae* o seu titular não poderá transferir ou ceder a terceiros os direitos de permissionário, nem emprestar ao bem uso diverso do convencionado, sob pena de tornar unilateralmente resolúvel o ato ou contrato por desvio de finalidade.
- 4.1. Como se infere das razões expendidas no presente parecer, os atos de cessão ou transferência da permissão para terceiros, a qualquer título, são nulos de pleno direito por ilegais, ilegítimos e infringentes ao princípio da indisponibilidade do interesse público, não eximindo os permissionários da responsabilidade pela integridade dos bens objeto do contrato e, bem assim, da obrigação de restituí-los à Administração Pública permitente.
- 4.2. As "transações", realizadas sem forma e figura de direito, caracterizam desvio de finalidade, fato que autoriza a interpelação ou notificação dos permissionários para honrarem o ajuste celebrado com o Poder Público. Persistindo a mora, os contratos originais estarão passiveis de rescisão unilateral sem prejuízo da apuração da responsabilidade dos contratantes.
- **4.3.** A cessão de direitos do contrato de permissão de uso a terceiros não obrigam o Poder Público titular dos bens cujo uso for permitido ou concedido.

Na ausência de entendimento mais consentâneo com a hipótese consultada, é o que nos cumpre opinar.

À consideração superior.

João Pessoa, 12 de novembro de 2002.

José Francisco Valério Neto Assistente Especial da Presidência 

## Parecer ASPRE nº 040/2002 Documento de Consulta nº 12.679/02

Período suspeito proporcional ao mandato do Agente Político. Ausência de previsão legal. Nomeação de Servidores aprovados em concurso público. Possibilidade condicionada ao limite de vagas, à existência de prévia dotação orçamentária e à autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias. Observância compulsória ao limite da despesa total com pessoal. Lei de Responsabilidade Fiscal (artigos 16, 17, 18 e 20, inciso II, alínea b; 21, incisos I e II). Constituição Federal (artigos 37, inciso II, III e IV e 169, § 1°, incisos I e II).

O Desembargador Marcos Antônio Souto Maior, Presidente do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, traz à colação o parágrafo único do art. 21 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, questionando sua aplicabilidade aos dirigentes máximos dos Poderes Judiciário, Legislativo, Ministério Público e Tribunal de Contas, e argumentando, dentre outros aspectos, os abaixo enumerados:

Depreende-se da leitura do referido texto legal que o seu alcance é universal para o Poder Executivo Federal, Estadual e Municipal, porquanto guarda dimensão mandamental de seus cargos eletivos com o exercício de quatro anos de governo para cada um deles.

Quanto aos Poderes Judiciário e Legislativo e do Ministério Público e Tribunal de Contas, como o mandato de suas Mesas Diretoras é de apenas 02 (dois) anos, metade do período do Poder Executivo, pressupõe-se uma aplicação reflexiva proporcional, sob pena de cometimento de uma redução compulsória do direito ao exercício completo do poder de mandato que lhe foi outorgado constitucionalmente aos titulares de suas administrações.

(...).

É preciso, pois, que seja assegurado igualdade de oportunidade na tradução da expressão formal do texto constitucional que redunde aos Chefes dos Poderes Judiciário e Legislativo, assim como ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas, uma limitação ao exercício da política de pessoal dos seus quadros funcionais proporcional a medida temporal dos seus mandatos em relação ao que é estabelecido para o Chefe do Poder Executivo, nos seus respectivos níveis de administração, quer federal, estadual ou municipal.

*(...)*.

Com efeito, entrever-se que a limitação imposta pelo parágrafo único do art. 21 da mencionada Lei deve conservar proporcionalidade ao tamanho dos mandatos das Mesas Diretoras do Poder Judiciário e Legislativo, bem como ao Tribunal de Contas e Ministério Público.

O resultado dessa visão exata dos fatos expostos implica na fixação do prazo restritivo para despesas com pessoal em 90 (noventa dias) para a realização dos atos dessa natureza.

Ademais, este Poder realizou concursos para o ingresso na carreira da Magistratura, para provimento de cargo na Secretaria do Tribunal e para serventia judicial, que concluem-se somente nessa fase da Administração, necessitando prover todos ele durante os próximos meses.

E como sendo atribuição constitucional do Tribunal de Contas apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, no âmbito do Poder Público, torna-se fundamental um pronunciamento a respeito da matéria enfocada.

Diante de tais considerações, consulta, verbis:

Assim sendo, submeto a superior consideração dessa Corte a consulta sobre o entendimento referente a limitação de 90 (noventa dias) para o término do mandato da Presidência do Tribunal de Justiça com o escopo de realizar despesas que resultem em aumento de pessoal.

A postulação foi formalizada por autoridade competente e a consulta versa sobre dúvida na "aplicação de dispositivos legais e regulamentares" (art. 1°, inciso IX, LOTCE), suscitada por administrado sujeito à jurisdição do Tribunal de Contas.

Com o despacho presidencial o documento veio a ASSPRE para o pronunciamento de praxe.

É o relatório.

#### DAS DESPESAS COM PESSOAL - LIMITES

A Constituição Federal, no capítulo que trata das Finanças Públicas, dispõe de forma peremptória:

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.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alterações de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias (...).

A Carta da República, além de condicionar a admissão de pessoal à existência de prévia dotação orçamentária e à autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, deixou ao legislador complementar a incumbência de estabelecer os limites para os gastos com pessoal nos diversos entes federativos.

Referidos limites foram fixados e detalhados na Lei de Responsabilidade Fiscal nos moldes seguintes:

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);

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

(...);

II - na esfera estadual:

(...);

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

Estão assim evidenciados nas normas constitucionais e infraconstitucionais, os critérios indispensáveis ao provimento dos cargos públicos e, bem assim, os limites dos gastos totais com pessoal de obediência compulsória por todos os Poderes e órgãos públicos.

#### DO CONTROLE DA DESPESA TOTAL COM PESSOAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal, ao estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, impôs no art. 21, I e II, e parágrafo único, requisitos destinados a assegurar a validade e eficácia dos atos que resultem no aumento da despesa total com pessoal, *verbis*:

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

I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição;

Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

A inteligência dos dispositivos retro comporta desdobramentos, posto se referirem a dois aspectos distintos da gestão pública.

Num primeiro momento (incisos I e II do art. 21), a regra trata da **nuli-dade** *lato sensu* quando contempla a hipótese de o Agente Político vir a promover o aumento da despesa com pessoal sem a observância das exigências indicadas nos artigos 16 e 17 da LRF e dos requisitos exigidos no § 1° do art. 169 da Lei Maior.

Consoante o art. 16, que dispõe sobre geração da despesa, a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

O artigo 17, §§ 1° e 2°, tratando da despesa obrigatória de caráter continuado, vaticina:

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º. Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa

prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para o seu custeio.

§ 2°. Para efeito do atendimento do § 1°, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas e resultados fiscais previstos no anexo referido no § 1° do

art. 4°, devendo seus efeitos financeiro, nos períodos seguintes, sercompensados por aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

A seu tempo, o § I°, incisos I e II, do art. 169, da Constituição Federal, como foi visto, condiciona a admissão de pessoal à existência de prévia dotação orçamentária; à autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias e aos limites para os gastos com pessoal nos diversos entes federativos, agora fixados na Lei de Responsabilidade Fiscal.

A segunda hipótese (parágrafo único do art. 21) comina de nulidade stritco sensu os atos de liberalidade praticados pelo Gestor Público que resulte auamento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão.

Impende acrescentar, também, a vedação tratada no parágrafo único, inciso IV, do art. 22, como segue:

Art.22.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

 $(\ldots),$ 

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança.

Há precedente nesta Corte, materializado no Parecer Normativo PN TC Nº 49/2001 (anexo 01) do Egrégio Tribunal Pleno, acatando o substancioso parecer PROGE TC Nº 04070/01, da lavra da Drª Sheyla Barreto Braga de Queiroz, Procuradora do Ministério Público Especial, donde se extrai:

Com a vigência da Lei nº 101, de 4 de maio de 2001 (Lei de Responsabilidade Fiscal), os requisitos de validade e

eficácia de qualquer ato de que resulte aumento das despesas com pessoal ganharam especial destaque, por força do preceituado no art. 21, incisos I e II, e parágrafo único.

(...).

Deste modo, de maneira genérica, o 'caput' do art. 21, relativo a atos de aumento de despesa com pessoal, assim como as condições tratadas nos incisos 1 e 11, quanto aos efeitos de longo prazo levam à interpretação:

A uma, de que a intenção do legislador foi a de tornar nulos os atos cujas despesas gerarão um efeito futuro nas finanças públicas sem obediência a requisitos legais inarredáveis, ou seja, sem o atendimento das exigências estabelecidas nos arts. 17 e 17 da referida Lei.

(...).

Outrossim, vale lembrar que a expressão mandato aqui é tomada na acepção de incumbência políticoadministrativa caracterizada por ser temporária e funcionar como meio da realização da técnica constitucional através da qual o Estado, carecendo de vontade real própria, pinça agentes e atribui-lhes competência e atribuição para em seu nome atuar.

Ao relacionar o mandato ao Poder ou órgão, o legislador infraconstitucional deixou cristalina a referência não só ao mandato legislativo, mas àquele fruto de delegação de determinado múnus público, por ordem legal, instituído em lei juntamente com todo o rol de atribuições e prerrogativas inerentes ao seu exercício.

Diante disto, também será nulo qualquer ato que resulte aumento da despesa com pessoal em qualquer dos últimos 180 dias do mandato do Procurador Geral de Justiça (...), independendemente da sua duração.

Mutatis mutandis, o entendimento se aplica à hipótese consultada, afastada, assim, a possibilidade de redução do período suspeito indicado no parágrafo único do comentado artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, proporcional ao mandato do agente político, tendo em vista o caráter restritivo das normas de direito público.

#### VALIDADE DOS CONCURSOS - PROVIMENTO DOS CARGOS

A Carta Política, no capítulo que dispõe sobre a Administração Pública em qualquer dos Poderes, de qualquer nível de governo, estabelece:

Art. 37.

(...);

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas se títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei (...).

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

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

A realização de concurso público, evidentemente, pressupõe a existência de vagas. Os cargos hão de estar sem os respectivos titulares ou em estado de vacância. De sorte que o concurso somente pode ser aberto se existir cargo vago, pois só a necessidade do preenchimento do cargo justifica esse certame. Se não existir cargo vago e se se desejar ampliar o quadro em razão das necessidades de serviço, deve-se criar os cargo e só depois instaurar o concurso. Esse também é o entendimento de Adilson Abreu Dallari (Regime constitucional, cit., p, 40) ao asseverar: "Fique perfeitamente claro que não é lícito o ingresso de pessoal na administração direta e indireta, em caráter permanente, sem a prévia criação do cargo ou emprego". (Diógenis Gasparini, Direito Administrativo, Saraiva, 1995, pág. J20).

Esposando os princípios informativos da economicidade e da razoabilidade, a Administração Pública, em regra, tem promovido certames públicos objetivando o recrutamento a seleção e a classificação de candidatos, em número superior aos claros existentes no quadro, assegurando prioridade de nomeação para os primeiros colocados, dentro do limite das vagas existentes, possibilitando a nomeação dos concorrentes remanescentes, dentro do prazo de validade do concurso, na medida em que ocorre a superveniência de vagas.

Celso Antônio Bandeira de Melo, *in* Regime Constitucional dos Servidores da Administração Direta e Indireta, página 56, comentando o inciso IV do artigo 37 da Constituição, assevera:

Como o texto correlacionou tal prioridade ao mero fato de estar em vigor o prazo de validade, segue-se que, a partir da Constituição, em qualquer concurso os candidatos estarão disputando tanto as vagas existentes quando de sua abertura quanto as que venham a ocorrer ao longo do seu período de validade, pois, durante essa dilação, novos concursados não poderiam ocupá-las com postergação dos aprovados em concursos anterior. Além disso, como o inciso IV tem o objetivo manifesto de resguardar precedência na seqüência dos concursos, segue-se que a administração não poderá, sem burlar o dispositivo e sem incorrer em desvio de poder, deixar escoar deliberadamente o prazo de validade de concurso anterior para nomear os aprovados em certames subseqüentes. Fora isto possível e o inciso IV tornar-se-ia letra morta, constituindo-se na mais fútil das garantias.

Dessa forma, sem ferir o princípio da legalidade, o edital dos concursos poderão dispor sobre o preenchimento das vagas existentes e das que surgirem no prazo de validade de até dois anos, prorrogável, uma vez, por igual período.

ISTO POSTO, considerando que a resposta às indagações dos jurisdicionados (art. 1°, inciso IX, LOTCE), sem prejuízo de posteriores procedimentos de auditoria, não constitui prejulgamento de fato ou caso concreto (art. 1°, § 2° in fine da LOTCE), opinamos pelo conhecimento da consulta, propondo seja respondida nos seguintes termos:

1.0 O parágrafo único, do art. 21, da Lei de Responsabilidade Fiscal, de interpretação restritiva, não autoriza a redução proporcional do período suspeito ali estabelecido em razão da duração do mandato do titular do Poder ou Órgão Público. A seu tempo, o encurtamento do referido período, mesmo que legal e juridicamente plausível, não teria o condão de legitimar atos de gestão incompatíveis com às disposições constitucionais e infraconstitucionais disciplinadoras da matéria consultada.

2.0 Não se comina de nulidade o ato que provoque aumento da despesa com pessoal, desde que compatível com as exigências

dos artigos 16, 17, 18 e 20, inciso II, alínea b; 21, incisos I e II Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e, bem assim, com os requisitos estabelecidos nos artigos 37, inciso II, III e IV e 169, § 1º, incisos I e II, da Constituição Federal.

2.1 Por medida de cautela, objetivando assegurar a legalidade e legitimidade dos provimentos pretendidos, o consulente deverá observar o que a respeito se contém na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual.

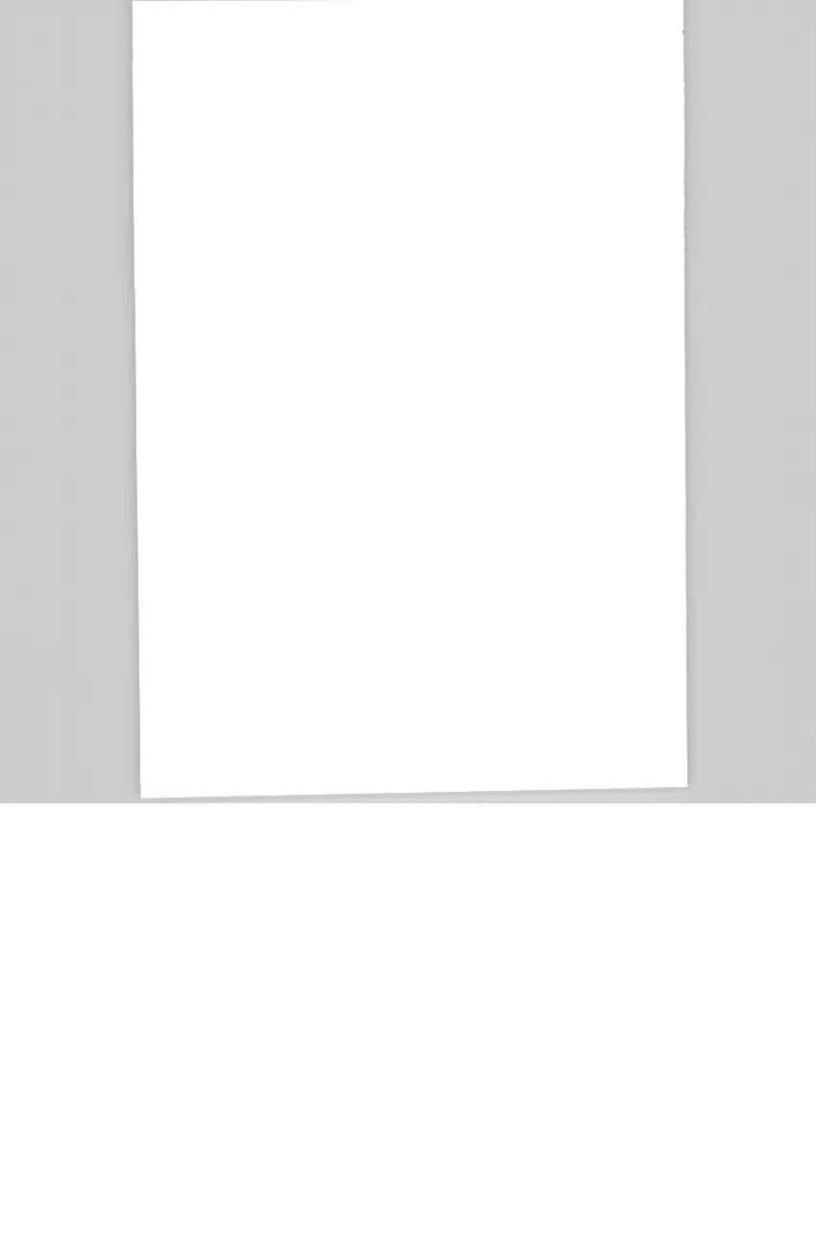
Na ausência de melhor entendimento sobre a matéria consultada, é o parecer que submetemos à consideração superior.

João Pessoa, 19 de junho de 2002.

José Francisco Valério Neto Assistente Especial da Presidência

## PARECERES

MINISTÉRIO PÚBLICO



### PRESTAÇÃO DE CONTAS - 2001

GESTOR DO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO MUNICÍPIO DE CUITEGI

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

PROCESSO N.°: 02926/02 PARECER N.°: 1014/02

#### PARECER

#### I-DO RELATÓRIO

Cuida o presente processo da Prestação de Contas do Sr. *George Alex Pessoa Félix*, gestor responsável pelo Instituto de Previdência do Município de Cuitegi, no exercício de 2001.

A douta Auditoria emitiu o minudente Relatório de fls. 67/74, concluindo pela existência das seguintes irregularidades:

- Não envio do Quadro de Detalhamento da Despesa (QDD);
- 2) Envio fora do prazo do balancete de julho, implicando multa no valor de R\$ 200,00;
- 3) Ausência de lei estabelecendo o parcelamento da dívida ativa do Município e da Câmara com o Instituto;

177

- Inexistência de avaliação atuarial e reavaliações no exercício;
- 5) Inconformidade da Lei Municipal nº 143/97 com a legislação previdenciária;
- Ausência de informações técnico-operacionais no Relatório das Atividades.

Em razão das irregularidades detectadas e em atenção aos princípios do contraditório e da ampla defesa, ambos previstos na Carta Magna de 1988, a autoridade responsável foi regularmente notificada às fls. 75/77, entrementes deixou o prazo transcorrer *in albis*.

#### II – DA FUNDAMENTAÇÃO

A possibilidade da instituição de sistemas de previdência e assistência social por parte dos Municípios está sob o pálio do Estatuto Básico de 1988, quando no parágrafo único do art. 149, bem como no art. 30, incisos I e II, chancelou tal previsão.

Não se pode olvidar, todavia, o bosquejado no ordenamento jurídico no tocante às condições de moralidade, eficiência e aprimoramento do Estado, traduzidas em princípios gerais que servirão de norte para o legislador ordinário local.

Os sistemas previdenciários municipais sofreram mudanças de proa, tanto pela Emenda Constitucional n.º 20/98, que tratou da Reforma da Previdência, como pela Lei Federal n.º 9.717/98. Pode-se cedilhar que da Reforma Previdenciária surgiu um novel paradigma previdenciário cuja alça de mira é o equilíbrio financeiro e atuarial com condições de cumprir os compromissos avençados com seus segurados. Já da Lei Geral da Previdência Pública exsurgiu o delineamento das normas para a tessitura e funcionamento dos regimes próprios da previdência no setor público, visando garantir a mantença do pagamento dos benefícios previdenciários.

Quanto ao não envio do Quadro de Detalhamento da Despesa, temse que referida conduta contraria os dizeres da Resolução TC 07/97, notadamente em seu art. 2°, § 1°, pela ausência do referido documento, dentre outros, conforme o art. 4° daquela Resolução. Cai à fiveleta sublinhar que tal irregularidade entra em rota de colisão com os Princípios da Publicidade e da Transparência da Gestão Fiscal, insculpidos no *caput* do art. 37 da Carta Magna de 1988 e no art. 48 da LC 101/2000, respectivamente.

No pertinente ao envio de balancete fora do prazo, por inteligência do art. 2°, I, da Resolução TC 07/97, convém ressaltar acarretar sobredita irregularidade aplicação de multa, nos moldes do art. 4° da Resolução TC 07/97.

No concernente à ausência de lei disciplinando o parcelamento da dívida ativa do Município e da Câmara para com o Instituto, é imperioso obter-se a chancela legislativa para se proceder ao parcelamento da dívida ativa, não se deslembrando, tampouco, do princípio da legalidade, pedra de toque, portanto, para tal realização.

No aspecto referente à não realização de avaliação atuarial e reavaliações no exercício, calha trazer à baila vir a ser a avaliação atuarial, com previsão no art. 1°, inciso I, da Lei Federal n°. 9.717/98, um estudo técnico, respaldado em levantamento de dados estatísticos, onde o atuário tem por mira a mensuração dos recursos necessários à garantia dos benefícios concedidos pelo sistema previdenciário, bem como verificar sua trajetória histórica e evolutiva, mostrando estratégias que permitam seu ajuste a novos parâmetros, voltados para as estatísticas da população sob análise, dos investimentos e da evolução dos benefícios já pagos.

Afora isto, a feitura de avaliação atuarial inicial e em cada balanço nos regimes previdenciários, visando à revisão e organização do plano de custeio e benefícios, mostra-se de supina importância no relativo à mantença da saúde financeira do sistema ao longo do tempo, bem como para a preservação do elo contributivo e caráter securitário dos regimes próprios de previdência.

Inexistiu, portanto, no exercício em tela, a avaliação atuarial para o estabelecimento do plano de custeio e benefícios, assim como a reavaliação atuarial efetuada por profissionais habilitados no IBA - Instituto Brasileiro de Atuária, no Instituto de Previdência do Município de Cuitegi, configurando nitidamente desobediência ao determinado na Portaria MPAS n.º 4.992/99 e à Lei Federal n.º 9.717/98.

Com relação ao cotejo entre a Lei nº 143/97 e a legislação previdenciária, o Órgão de Instrução menciona a falta de adaptação da primeira em relação à segunda, sem, todavia, tecer maiores considerações a respeito. Ressaltese, então, dever todo regime próprio de previdência harmonizar-se com os ditames da legislação previdenciária. No alusivo à apresentação do Relatório de Atividades, tem-se ele encaminhado de modo capenga e insuficientemente instruído. Essa falta de cuidado mina, decisivamente, a análise da gestão em epígrafe, impedindo conclusões mais acertadas acerca dos aspectos operacionais, o que, ato contínuo, reflete de forma negativa nas contas prestadas.

Isto posto, opino pela:

- Irregularidade das contas sob a responsabilidade do Sr. George Alex Pessoa Félix, em face da desobediência de algumas exigências da legislação previdenciária em vigor, notadamente, a ausência de Avaliação Atuarial e Reavaliações no exercício;
- Aplicação de multa por atraso no balancete de julho, no valor de R\$
  200,00 ao gestor responsável pelo envio;
- 3. Assinatura de Prazo à atual administração do Instituto de Previdência do Município de Cuitegi, para atestar a viabilidade do sistema previdenciário em comento, mediante o exame criterioso da possibilidade de sua adequação aos ditames da Lei Federal n.º 9.717/98, concretizandoo quanto antes essa adequação, se possível; ou na impossibilidade de tal ocorrência, articular-se com os Poderes Municipais, a fim de promover a extinção do sistema previdenciário em apreço, dada a sua inviabilidade conômico-operacional, filiando seus servidores no Regime Geral de Previdência Social, sob pena de multa.

João Pessoa, 12 de julho de 2002.

# PRESTAÇÃO DE CONTAS - 2000

FUNDAÇÃO DE AÇÃO COMUNITÁRIA - FAC

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

PROCESSO TC N.º: 3652/01 PARECER N.º: 1006/02

#### PARECER

#### I-DO RELATÓRIO

Cuida-se de prestação de contas da Fundação de Ação Comunitária - FAC, referente ao exercício de 2000, sob a responsabilidade da Sr<sup>a</sup>. MARTHA SIMONE C. AMORIM SOARES, Presidente, e MARIA ERIDAN DE ARA-ÚJO, diretora executiva.

Após o exame dos elementos informativos trazidos aos autos, a d. Auditoria emitiu o circunstanciado relatório de fls. 316/32, apontando as seguintes irregularidades:

- Ausência de programa de efetiva cobrança dos créditos em atraso do Projeto Meio de Vida;
- Inabilitação para o cargo da diretora de emprego e renda, Sr.<sup>a</sup> MARIA DE FÁTIMA GADELHA DOS SANTOS;
- 3) Ausência de reuniões mensais dos Conselhos Deliberativo e Curador,

- Incorporação das casas construídas pelo Programa S.O.S Moradia ao patrimônio da Fundação;
- 5) Escrituração incorreta dos registros dos financiamentos do Projeto Meio de Vida;
- 6) Não recolhimento do Imposto de Renda sobre gratificações pagas;
- 7) Concessão de ajuda financeira sem a devida comprovação;
- 8) Não realização de procedimento de licitação e fracionamento de despesas no valor de R\$ 101.698,50.

Em face das irregularidades apontadas e em atenção aos princípios do contraditório e da ampla defesa, ambos previstos na Constituição Federal de 1988, procedeu-se à notificação das autoridades mencionadas (fls. 334/6).

No prazo regimental, foi anexada defesa de fls. 337/481.

Na análise de defesa, o Órgão de Instrução (fls. 482/5) considerou sanadas as irregularidades arroladas nos itens 6 e 7, parcialmente sanadas as irregularidades dos itens 3 e 8, no atinente à realização de procedimento licitatório, mantendo o entendimento quanto aos demais itens.

#### II - DA FUNDAMENTAÇÃO

Entrevê-se assistir inteira razão ao órgão técnico, pelos fundamentos elencados, fazendo-se mister assinar prazo à gestora para regularizar todas as situações incompatíveis ou desconformes às regras da escrituração contábil, da Constituição Federal, da Lei de Licitações ou Lei Estadual, e aos princípios da eficiência (produção de resultados positivos e atingimento de metas) e boa gestão.

Despiciendo firmar o grau de importância dos fatores **tempo** e **planejamento** a entremear toda a conduta administrativa.

Na esteira do que foi aludido pela Instrução, é de suma importância elaborar e, principalmente, respeitar a programação orçamentário-financeira, as regras visantes ao correto registro contábil e à operacionalização de programas ao longo de todo o exercício e gestão.

Com efeito, dentre os princípios orçamentários encontram-se:

- · a programação assentada nos objetivos (bens ou serviços disponibilizados pelo órgão visando à satisfação das necessidades coletivas), diz respeito, essencialmente, à manutenção e conservação dos serviços já existentes<sup>1</sup>;
- o equilíbrio nada mais é que a equivalência entre as despesas autorizadas e as receitas previstas anualmente;

· a sinceridade – "a elaboração do orçamento há de fundamentarse num diagnóstico básico que dê exata dimensão (tanto quanto possível) da situação existente e indique a solução dos problemas identificados, em base realística, determinando os recursos necessários sem otimismo, sem superestimar os recursos nem subavaliar os gastos necessários para atingir os objetivos fixados"<sup>2</sup>;

· a flexibilidade – os ajustes orçamentários seguirão, basicamente, às determinações primordiais do órgão e àquilo originalmente aprovado pelo

Poder Legislativo.

Do expendido, apreende-se a relevância de o gestor/administrador da coisa pública não encarar o orçamento como uma peça de ficção, a ser simplesmente copiada ano a ano sem diferença de valores de dotações ou desprovida de maiores preocupações com a fidedignidade das informações nele contidas.

Da leitura e interpretação dos artigos constitucionais regedores da espécie (165 usque 169), bem como dos comentários doutrinários, dessume-se ser o orçamento "ferramenta de ligação entre os sistemas de planejamento e finanças, instrumento de que o administrador dispõe para equacionar o futuro em termos realísticos, como um curso de ação, um programa operacional, ..., bem assim um instrumento de controle gerencial, por possibilitar informações para comparações e avaliações de caráter gerencial, tais como economicidade, eficiência, eficácia e da efetividade<sup>3</sup>."

Ora, persistindo nesse norte, e sobretudo tendo em vista a imperatividade da continuidade dos serviços prestados pelo órgão, urge escalonar bem a programação de aquisição dos bens e serviços correlatos, a fim de que não se exauram os créditos orçamentários e tenham-se eles enquanto insuficientes à realização de programas e ações, afastando os clientes e fornecedores e comprometendo a atividade-fim da entidade.

Contrario sensu, admitir práticas de superestimação de receita, ordenamento de despesas sem os respectivos créditos orçamentários, falta de técnicas de planejamento de gestão, fabricação intencional de situações de emergência que levem à dispensa do procedimento licitatório, concentração de compras de produtos em determinado período do ano (levando ao desperdício e à perda do

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> WILGES, Ilmo José. <u>Nocões de Direito Financeiro</u>. Porto Alegre. Sagra-Luzzatto, 1995. pp. 28 e 29. <sup>2</sup> In: SILVA, José A da, <u>Orçamento-Programa no Brasil</u>. São Paulo. RT, 1973. Apud Ilmo José Wilges, ob. cit. p. 29.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> In <u>A Lei 4.320 Comentada</u>, MACHADO JÚNIOR, J. Teixeira e REIS, Heraldo da Costa, 27.º ed. Rio de Janeiro. IBAM, 1997. pp. 11-2-3.

prazo de validade das mercadorias) ou, ao contrário deste último, fracionamento de compras com base em necessidades momentâneas é ir de encontro aos mais elementares princípios de planejamento orçamentário-administrativo! Além do desrespeito à peça orçamentária de per si, algo injustificável pelo fato de tratar-se de uma época de relativa estabilidade financeira, revelando falha grave no assessoramento jurídico-contábil.

Recomenda-se a regulamentação pormenorizada das metas a serem perseguidas, talvez com a expedição de minutas-padrão de atendimento para cada um dos programas sociais instituídos ou a ser implantados, a partir da curva dos resultados globais gerados nos anos anteriores. Deveras salutar a rotina de confrontar, sempre, o planejado com o efetivamente obtido, direcionando-se as metas para índices de aceitabilidade no tocante ao ingresso de receita e realização de despesas, eliminando-se o supérfluo, o excedente ou o desfalque contínuo, que tanto mascaram e sufocam a saúde financeira do órgão.

Deve-se, pois, em resumo:

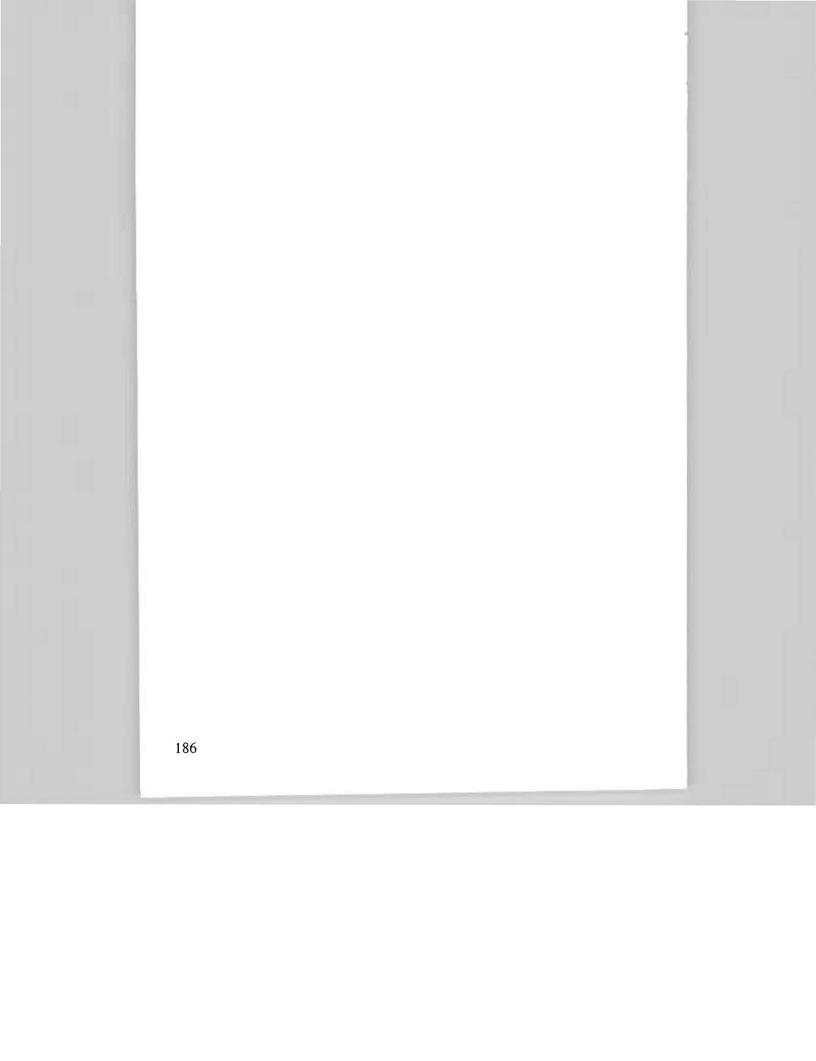
- a) contabilizar todas as despesas corretamente (nos moldes da contabilidade pública), observando-se, rigorosamente, o orçamento;
- b) observar princípios da Lei de Licitações, sempre que se precisar adquirir bens, obras e serviços correlatos à manutenção da organização estatal, evitando-se, principalmente, o fracionamento de despesas ou a fabricação de situações que levem à dispensa do procedimento;
- c) evitar e coibir acúmulo de créditos, procedendo, sempre, ao cadastramento dos beneficiários dos programas, para melhor controle do aspecto da entrega dos bens e cobrança administrativa e judicial dos créditos não recebidos;
- d) reunir-se com a regularidade prevista em lei, no caso dos Conselhos Deliberativo e Curador;
- e) obedecer os prazos de vigência dos contratos, somente renovandoos, ou lançando mão de novos instrumentos após minucioso exame do departamento jurídico;
- f) criar mecanismos aptos ao exercício da supervisão e fiscalização da qualidade e demanda dos programas implantados.

#### III - DA CONCLUSÃO

ANTE O EXPOSTO, alvitra esta representante do Ministério Público junto a esta Egrégia Corte de Contas a:

- a. Regularidade com ressalvas da presente prestação de contas;
- b. Aplicação de multa à gestora da FUNDAÇÃO DE AÇÃO COMUNITÁRIA, dada a natureza das falhas e irregularidades constatadas pela Auditoria, com fulcro no artigo 56, inciso II da Lei Orgânica deste Tribunal; c. Assinação de prazo à gestora da FUNDAÇÃO DE AÇÃO COMUNITÁRIA para a regularização de todo o conjunto de irregularidades contábeis e atinentes à permanência no cargo de Diretora de Emprego e Renga da Sr.ª MARIA DE FÁTIMA GADELHA S. FELICIANO;
- d. Recomendação a Srª MARTHA SIMONE CAVALCANTI AMO-RIM SOARES, e/ou ao seu sucessor, no sentido de guardar estrita observância às normas contidas na Constituição Federal e na legislação federal/estadual aplicável à espécie.

João Pessoa, 03 de julho de 2002.



## VERIFICAÇÃO DE CUMPRIMENTO DE RESOLUÇÃO EM SEDE DE AUTOS DE INSPEÇÃO ESPECIAL

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

PROCESSO TC N.°: 05475/00 PARECER N.°: 2251/02

#### PARECER

#### I-DO RELATÓRIO

Versa o presente processo acerca de verificação de cumprimento da Resolução TC1-TC n.º 094/2001, lavrada em sede de autos de Inspeção Especial realizada na Câmara Municipal de Serra Branca, com o escopo de aquilatar o grau de legalidade dos atos de gestão de pessoal.

Relatório n.º 076/02, dando pelo saneamento das irregularidades e surgimento de uma nova, por força da qual foi sugerida e efetivamente realizada a notificação do Vereador-Presidente da Casa, JOSÉ SEVERI-NO PEREIRA, fls. 497-8.

Complemento de Instrução, fls. 566-7, opinando persistir a irregularidade

relativa ao não adimplemento de verbas salariais de pessoal reintegrado pela Justiça Comum, e do não pagamento do salário de maio do corrente.

#### II - DO MÉRITO

Com razão a Auditoria.

Aliás, faz-se mister lembrar da inarredabilidade não só do pagamento do salário em atraso e verbas salariais devidas, mas da imperiosidade da incidência da correção monetária, cf. apontam recortes jurisprudenciais aqui colacionados:

"CORREÇÃO MONETÁRIA – MARÇO DE 1.990 – IPC – DÍVIDA DE VALOR - CARÁTER ALIMENTAR - Na dívida de valor, de caráter alimentar, a correção é pelo índice representativo da verdadeira inflação ocorrida. Os índices a serem aplicados, em caso de pagamento em atraso de vencimentos dos servidores públicos, são os que efetivamente representam a verdadeira inflação." (STJ - EREsp 36.623-7 – PR – Corte Especial – Rel. Min. Garcia Vieira – DJU 27.03.95); "CORREÇÃO MONETÁRIA – REMUNERAÇÃO DE SERVIDOR PÚBLICO – PAGAMENTO FEITO COM ATRASO SEM INTERFE-RÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO - A remuneração dos servidores públicos, quando paga com atraso, deve sofrer correção monetária. Nada importa que o pagamento serôdio tenha ocorrido, independentemente de decisão judicial. Em tempo de inflação desenfreada, qualquer pagamento tardio feito, com moeda desvalorizada, traduz enriquecimento ilícito do devedor em mora. O locupletamento sem causa deve repugnar ao Estado." (STJ - REsp 14.976-0 - SP - 1<sup>a</sup> T. - Rel. Min. Gomes de Barros - DJU 15.03.93)

No mesmo sentido, a Súmula 09 do Tribunal Regional Federal da 4.ª Região dicciona:

TRF 4ªR. - SÚMULA 09 - Incide correção monetária sobre os valores pagos com atraso, na via administrativa, a título de vencimento, remuneração, provento, soldo, pensão ou benefício previdenciário, face à sua natureza alimentar. DJ (Seção II) de 06-11-92, p.35897.

As verbas pleiteadas, por tratar-se de vencimentos, têm nítida característica alimentar, como se infere do ensinamento de HUMBERTO THEODO-RO JÚNIOR, in verbis:

"...a remuneração do trabalho pessoal, de maneira geral, destina-se ao sustento do indivíduo e de sua família. Trata-se, por isso de verba de natureza alimentar, donde sua impenhorabilidade". (Processo de Execução, EUD, 16 ed. p. 253 – Neste mesmo sentido, ainda, CANDIDO RANGEL DINAMARCO, Impenhorabilidade de vencimentos e descontos feitos pela administração, RT 547, pp 19.).

Possuindo, assim, nítido caráter alimentar, deve-se considerar, então, constituírem os alimentos, na abalizada opinião de Yussef Sahid Cahali, "em uma modalidade de assistência imposta por lei, de ministrar recursos necessários à subsistência, à conservação da vida, tanto física como moral e social do indivíduo; sendo portanto, a obrigação alimentar, le devoir imposé juridiquement à une personne d'assurer la subsistance d'une autre personne". (Dos Alimentos, 1ª ed. 2ª tiragem, Editora RT, p. 02.).

Essa característica de natureza alimentar da remuneração do servidor público já está plenamente pacificada na doutrina, valendo conferir, dentre outros, Themístocles Brandão Cavalcante:

"A todo serviço deve corresponder uma retribuição pecuniária: esta constitui, por conseguinte, uma contraprestação que se acha obrigado o Estado."

JOSÉ AUGUSTO DELGADO, então na condição de Juiz Federal no Rio Grande do Norte e Professor Adjunto do Departamento de Direito Público na Universidade do Rio Grande do Norte, sustentou, com base em *Georges L. Pierre François*:

"o crédito de natureza alimentícia define-se, de modo muito nítido, por seu objeto, em face de consistir em uma prestação nitidamente positiva, com função de fazer viver, permitir a subsistência e mais genericamente a existência normal do credor, considerado o sentido largo no qual convém entender a noção jurídica de alimentos". (Aut. Cit., - Execução de quantia certa contra a Fazenda Pública – art. Publicado na Revista de Processo, vol. 57, p. 13 e seguintes, em homenagem ao Professor José Frederico Marques, a convite da Professora Teresa Celina de Arruda Alvim Pinto).

É inquestionável, portanto, a natureza alimentar da remuneração, porquanto o STF assim já se posicionou, ao apreciar o Recurso Extraordinário nº 88.110, publicado em audiência em 18.10.1978, ementário STF 1.112-2, e incorrer em gravame o Município – in casu, o Poder Legislativo local - pelo fato de não honrar seus comp romissos remuneratórios.

Entretanto, é de se frisar ser incompetente (*ratione materiae*) este E. Tribunal para adentrar a questão meritória aqui tratada, pois incumbe à Justiça Estadual Comum – vide teor da defesa de fls. 500-1, pronunciar-se acerca do não cumprimento de suas decisões, inclusive aquelas relativas a atraso de salário de servidores públicos.

Malgrado a incompetência acima referida, nada impede registrar-se a impossibilidade de o Administrador, a não ser na hipótese de conspícuo desrespeito aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório e do devido processo legal – todos vícios formais – quando da tramitação de processo judicial ou administrativo, ignorar ou descumprir decisão regularmente emanada, sem atrair para si conseqüências de ordem pecuniária (multas), administrativa (ilegalidade de atos e omissões carreando a desaprovação das contas, irregularidade dos procedimentos ou ilegalidade na aplicação de verbas públicas no âmbito do Tribunal de Contas) e legal (sanções previstas pelo Direito Civil, Penal, Financeiro e Tributário, por exemplo).

#### O art. 4º da Lei n.º 9429/92 prescreve, verbatim:

"Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos."

E, seguindo esse entendimento, o art. 5º da Lei n.º 8429/92 assevera:

"Ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á integral ressarcimento do dano."

Para Diogenes Gasparini<sup>1</sup>:

"Qualquer ação estatal, sem o correspondente calço legal ou que exceda ao âmbito demarcado pela lei é injurídica e expõe-se à anulação."

Logo, comete o referido agente improbidade administrativa, a qual não tem caráter de delito, cf. o art. 11 da Lei nº 8429/92, sujeitando-se às cominações previstas no art. 12, inc. III da referida lei, além das demais sanções penais, civis e administrativas.

Não se tratando o ato de improbidade administrativa de delito ou crime, resta procurar o enquadramento penal.

O Código Penal em seu Título XI estabelece os crimes contra a Administração Pública e dentre eles, encontra-se o art. 315 que trata do crime de emprego irregular de verbas e rendas públicas, cuja pena é de um a três meses de detenção ou multa.

Entende Magalhães Noronha<sup>2</sup>, um dos mais didáticos doutrinadores da área penal:

"A razão da incriminação está na ofensa à regularidade administrativa. A boa ordem da administração quer que as verbas e rendas sejam aplicadas de conformidade com a destinação prévia que lhes é determinada e não consoante a vontade, preferência ou inclinação do funcionário, a causar balbúrdia e perturbação à atividade da administração pública. Esta deve, atendendo às peculiaridades e necessidades sociais, conduzir-se de modo harmônico e racional, que, entretanto, será comprometido pelo desvio ou emprego irregular de recursos feito arbitrariamente pelo administrador."

Além das sanções penais, a autoridade política submete-se às "reprimendas pecuniárias e a própria suspensão dos direitos políticos do agente público que afronta os princípios administrativos".<sup>3</sup>

Sob o aspecto civil e administrativo, aplica-se ao Chefe do Poder Legislativo Municipal, esteja ou não no exercício do mandato, ademais do acima expendido, o princípio da responsabilidade por danos, conforme o art. 159 do Código Civil:

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> GASPARINI, Diogenes. <u>Direito Administrativo</u>. 4. ed. São Paulo, Saraiva. 1995. p. 6.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> NORONHA, E. Magalhães. Direito Penal. v. 4. 20. ed. São Paulo, Saraiva, 1995. p. 231.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> PAZZAGLINI FILHO, Marino, ROSA, Márcio Fernando Elias & FAZZIO JÚNIOR. Waldo. <u>Improbidade Administrativa.</u> 3. ed. São Paulo, Atlas, 1998.

"Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito, ou causar prejuízos a outrem, fica obrigado a reparar o dano."

Mister, então, oficiar ao Ministério Público Comum para as providências cabíveis, sem prejuízo da comunicação do fato aqui analisado ao Chefe do Poder Executivo Local e aos demais Vereadores da Câmara Municipal de Serra Branca.

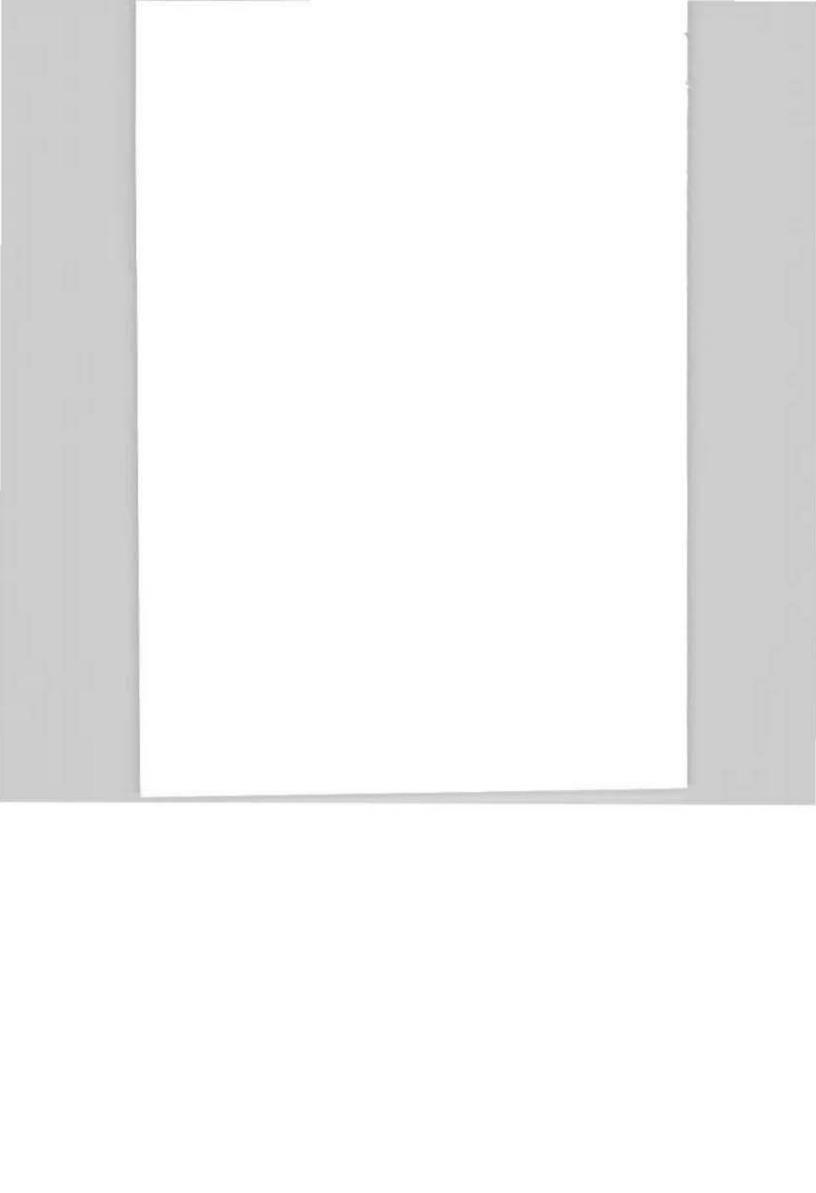
#### III – DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, opina esta representante do Parquet Especial pela(o):

- a) aplicação da multa prevista no inciso II do artigo 56 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba ao atual Presidente da Câmara Municipal de SERRA BRANCA, Vereador JOSÉ SEVERINO PEREIRA;
  - b) recomendação ao Chefe do Poder Legislativo Municipal de:
- I. abstenção da prática de não pagamento das verbas salariais decorrentes de ação judicial, bem assim proceder ao pagamento do salário atrasado aos servidores municipais;
- II. observância de forma estrita da Constituição Federal, no atinente aos princípios norteadores da Administração Pública;
- c) envio de fotocópias dos presentes ao Ministério Público Comum para fins de instauração de inquérito(s) e tomada das providências a seu encargo, visando a apurar os indícios de cometimento de crimes contra a Administração Pública e atos de improbidade administrativa;
- d) comunicação do fato aqui analisado ao Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal de Serra Branca e aos demais Vereadores da localidade;
- e) traslado das informações pertinentes aos autos de análise da prestação de contas anuais sob a responsabilidade do Vereador-Presidente JOSÉ SEVERINO PEREIRA, por força do impacto no julgamento.

João Pessoa, 09 de dezembro de 2002.





### **ACÓRDÃO TJ**

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

#### **ACÓRDÃO**

Mandado de Segurança Nº 2002.006720-2 Relator: O Exmo. Des. José Rodrigues de Ataíde

Impetrante: João Batista Soares

Advogado: Jeconias Rosendo da Silva Junior e Simorion Matos Junior)

Impetrado: Exmo. Sr. Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas do Esta-

do da Paraíba, Flávio Sátiro Fernandes

MANDADO DE SEGURANÇA — Concessão de liminar — Resolução normativa do Tribunal de Contas — Imposição de multa após findo o prazo para entrega de documentos — Constitucionalidade — Denegação do mandamus.

— A imposição de multa tem previsão legal e se inclui dentro das atribuições constitucionais atribuídas aos Tribunais de Contas de fiscalização financeira, de consulta, de informação, de julgamento, sancionatárias, corretivas e de ouvidor, tendo como pressuposto, na hipótese, a regulamentação dos procedimentos para a fiscalização financeira e orçamentária dos Órgãos Públicos a eles subordinados, sem os quais prevaleceria a desobediência a suas determinações.

VISTOS, RELATADOS E DISCUTIDOS os presentes autos de *Mandado de Segurança nº 2002.006720-2*, em que é Impetrante *João Batista Soares*, sendo Impetrado Exmo. Sr. Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, Flávio Sátiro Fernandes;

A C O R D A o Egrégio Tribunal Pleno do Estado da Paraíba, à unanimidade, em denegar a segurança.

Trata-se de Mandado de Segurança com pedido liminar impetrado por JOÃO BATISTA SOARES contra ato acoimado de abusivo e ilegal imputado ao EXMO. SR. CONSELHEIRO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, que, por meio de delegação ao Diretor Executivo daquela Corte, denegou o recebimento à documentação encaminhada pelo Município de Caaporã, sob a alegação de que só poderia fazê-lo mediante o prévio pagamento de multa, conforme exigido pela Resolução RN-TC 12/01.

Sustenta o impetrante, em síntese, ser inconstitucional a cominação prevista no art. 8º da citada Resolução, por despontar afronta aos seguintes princípios constitucionais: a) contraditório e devido processo legal, uma vez que a autoridade coatora determinou a aplicação da multa diária sem qualquer possibilidade de discussão do impetrado quanto à penalidade aplicada, caracterizando-se num meio de punição sumária, vedado pelo ordenamento constitucional; b) juízo competente (art. 5°, LII), aduzindo não ter o Tribunal de Contas competência para aplicar penalidade pecuniária aos agentes políticos, dentre eles os prefeitos municipais; c) individualização da pena (art. 5°, XLVI, "c"), afirmando o impetrante não haver a gradação da pena exigida pela norma constitucional, de modo a dimensionar a aplicação da sanção de acordo com as condições peculiares do infrator, na proporção do dano causado ao erário público; d) substituição legislativa, pois, segundo o impetrante, a fixação de sanções pecuniárias é matéria destinada à reserva legal, não tendo a resolução administrativa poder para instituir pena de multa, usurpando, desta forma, a competência legislativa exclusiva do Poder Legislativo, bem como o Poder Regulamentar inerente ao Executivo.

Por fim, requer a concessão da medida liminar para garantir o recebimento pelo Tribunal de Contas dos documentos anexos ao ofício CPL 47/2002, por ser induvidoso que o ato vergastado enveredou-se pela seara da inconstitucionalidade (fumaça do bom direito), e, por constituir o mencionado relatório peça fundamental para perfeita e correta análise das contas do Impetrante, sendo que a ausência de tais documentos pode acarretar glosa da despesa realizada com base nos convênios ali informados, o que, certa-

mente, causará ao impetrante danos de difícil reparação. E, no mérito, pelo reconhecimento da inconstitucionalidade do art. 8º da Resolução RN-TC nº 12/01, afastando assim a aplicação de multa, e em consequência, sendo considerado entregue a documentação sob enfoque.

Informações prestadas pela autoridade apontada como coatora às fls. 64/75, requerendo em preliminar, o não conhecimento do *mandamus* ou, no mérito, a sua denegação por faltar susbstância legal.

Concessão de liminar às fls. 197/200.

Instada a se pronunciar a Procuradoria de Justiça emitiu parecer no sentido da denegação da segurança (fls. 203/205)

É o relatório. Decido.

#### VOTO

#### PRELIMINAR

Aduz o impetrado não ser possível o conhecimento do presente mandamus, em razão do disposto no inciso III, do art. 5° da Lei n° 1.533/51, que dispõe: "Não se dará mandado de segurança quando se tratar de ato disciplinar, salvo quando praticado por autoridade incompetente ou com inobservância de formalidade essencial".

Contudo, o conceito de ato disciplinar a que se refere o dispositivo em epígrafe não se harmoniza com a hipótese dos autos, posto ser aquele referente a ato de punição administrativa por faltas funcionais ou de deveres funcionais por agentes públicos. E sendo assim, perfeitamente cabível a apreciação do presente remédio jurídico.

#### MÉRITO

Busca meritoriamente o impetrante a declaração da inconstitucionalidade do art. 8º da Resolução nº 12/2001, do TCE que embasou juridicamente o ato administrativo dito ilegal, que condicionou o recebimento de documentação referente aos convênios celebrados pelo município ao pagamento prévio de uma multa. Destarte, na hipótese de decretação de inconstitucionalidade do mencionado preceito, sobejará caracterizada a ilegalidade do ato vergastado pelo presente *Writ*.

Vislumbra-se do art. 4º da Resolução do TCE nº 83/98, alterada pela resolução normativa 12/2001, que:

"Art. 4° - Até o décimo dia útil de cada mês, as entidades mencionadas no art. 1° desta Resolução, encaminharão ao Tribunal, utilizando o modelo anexo, planilha relativa a todas as licitações homologadas no mês imediatamente anterior ou informações declarando expressamente a não homologação de licitações no mês em referência".

Enquanto que o art. 8º da Resolução nº 12/2001, preceitua que:

"Art. 8° - A inobservância do disposto nesta Resolução, salvo disposição em contrário, constitui omissão do dever funcional, embaraço à fiscalização e sujeitará a autoridade responsável, sem prejuízo das demais penalidades previstas em lei, a multa automática e pessoal de r\$ 100,00 (cem reais) por dia de atraso nos prazos concedidos para tomada de providências, envio de documentos e/ou prestação de informações ao Tribunal."

Da exegese destes dois dispositivos, entendo não existir o condicionamento do pagamento prévio da multa, para o recebimento pelo TCE, em virtude do não cumprimento dos prazos estabelecidos para entrega da documentação relativa aos convênios celebrados pela edilidade mirim, uma vez não constar expressamente tal exigência em seu texto, mas tão somente a aplicação automática da multa de R\$ 100,00 (cem reais) por dia de atraso.

No tocante a constitucionalidade do art. 8º da referida Resolução, entendo ter esta previsão legal, posto encontrarem-se insertas dentro das normas e atribuições estabelecidas pela Constituição Federal de 1988.

Destarte, de ante mão, é preciso desde logo firmar que a fiscalização dos Tribunais de Contas não se restringe ao controle financeiro, mas inclui a fiscalização contábil, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública direta e indireta, bem como de qualquer pessoa física ou jurídica que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos.

Além disso, a inteligência do art. 71 da CF/88 leva a doutrina a resumir as tarefas atribuídas aos Tribunais de Contas em: fiscalização financeira; de consulta; de informação; de julgamento; sancionatárias; corretivas; de ouvidor, conforme bem define Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *in* Direito administrativo, São Paulo, Editora Atlas, p. 591.

Outrossim, com exceção feita ao exame prévio dos editais de licitação, todas as demais tarefas são exercidas depois de praticado o ato, realizada a

despesa, ou seja, a *posteriori*, sendo que as decisões dos Tribunais de Contas "de que resulte imputação de débito ou multa" têm eficácia de título executivo (CF, art. 71, §3°)

Igualmente, é outorgado aos Tribunais de Contas o poder de polícia, através do qual pode este cumprir eficazmente a sua função constitucional. Por oportuno, pode-se conceituar o poder de polícia como sendo a atribuição conferida à Administração de impor limites ao exercício de direitos e de atividades individuais em função do interesse público primário. Tendo como atributos a discricionariedade, a auto-executoriedade, e a coercibilidade. Sendo que a auto-executoriedade afasta a necessidade de observância, para a edição e efeitos do ato, dos princípios do contraditório e da ampla defesa visto ter-se a prevalência do interesse público. Na hipótese, a sanção é a multa, dependendo do judiciário para a sua execução.

Como corolário, impende destacar que malgrado o dispositivo ter sido acoimado de inconstitucional, esse tem como pressuposto a regulamentação dos procedimentos para a fiscalização financeira e orçamentária dos Órgãos Públicos a eles subordinados, sem os quais prevaleceria a desobediência a suas determinações.

Da mesma maneira, não procede a arguição de afronta ao princípio do devido processo legal.

Corroborando esse entendimento, trago à baila trecho do acórdão da lavra do eminente Des. Antonio Elias de Queiroga, ao analisar igual matéria:

"O processo administrativo, a que se refere o art. 22 da Resolução incriminada, é para as hipóteses de irregularidade 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. 5°, das CF. Tanto assim é verdade que o impetrante está em juízo, discutindo o seu pretendido direito".

De tal forma, entendo inexistir direito líquido e certo a assegurar a pretensão do impetrante de ver excluída do mundo jurídico o dispositivo em lide, e em consequência, a exclusão da pena de multa aplicada à espécie. No entanto, como já frisado, não vislumbro o condicionamento do pagamento da multa previamente ao recebimento dos documentos, mas tão somente a aplicação automática desta.

Diante do exposto, **DENEGO** a segurança.

Participaram do julgamento, que foi presidido pelo Exmo. Des. Raphael Carneiro Arnaud, na eventual ausência do Presidente, além de mim Relator, os Exmos. Desembargadores Julio Paulo Neto (Revisor), Genésio Gomes Pereira Filho, Maria de Fátima Morais Bezerra Cavalcanti, Nilo Luiz Ramalho Vieira, Plínio Leite Fontes, Antônio de Pádua Lima Montenegro, João Antônio de Moura, Luiz Silvio Ramalho Junior (Corregedor Geral da Justiça), Abraham Lincoln da Cunha Ramos, Jorge Ribeiro Nóbrega, Raphael Carneiro Arnaud, Jose Herbet Luna Lisboa (Juiz Convocado) e Raiff Fernandes de Carvalho Júnior. Ausentes, justificadamente, os Exmos. Desembargadores Antônio Elias de Queiroga, Nestor Alves de Melo Filho, Wilson Pessoa da Cunha (Vice-Presidente) e Júlio Aurélio Moreira Coutinho. Presente o Exmo. Sr. Dr. José Di Lorenzo Serpa, Procurador Geral de Justiça, em exercício.

João Pessoa, 14 de agosto de 2002.

Des. José Rodrigues de Ataíde Relator

#### ACÓRDÃO

Mandado de Segurança Nº 2001.013216-1 Relator: Exmo. Des. Nestor Alves de Melo Filho

Impetrante: Manuel Alves da Silva Júnior

**Advogado:** Drs. Jeconias Rosendo da Silva Júnior e Manuel Porfírio Neves **Impetrado:** Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, representado por seu

Conselheiro Presidente, Dr. Flávio Sátiro Fernandes

MANDADO DE SEGURANÇA – Tribunal de Contas – Resolução Normativa TC N.º,07/2001 – Imposição de multa por atraso na entrega de documentos – Legalidade – Preliminar rejeitada – Denegação do mandamus.

As medidas adotadas pelas Resoluções Normativas do Tribunal de Contas têm previsão legal e estão inseridas nas normas constitucionais vigentes.

Vistos, relatados e discutidos os autos identificados acima,

ACORDA o Augusto Tribunal Pleno, por votação majoritária e em consonância com o parecer da Procuradoria Geral de Justiça (fls. 119/122), de conformidade com o relatório e o voto do Relator, em rejeitar a preliminar de não conhecimento do *mandamus*, neles arguída, e, no mérito, em denegar a segurança.

Trata-se de Mandado de Segurança originário, impetrado pelo Prefeito Constitucional de Pedras de Fogo, Sr. Manuel Alves da Silva Júnior, contra ato que considera abusivo e ilegal, praticado pelo Exmo. Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, Dr. Flávio Sátiro Fernandes.

Alega, em síntese, o impetrante na sua inicial (fls. 02/23), que encaminhou, através do ofício GP n.º 184/2001, de 28/06/2001, a documentação relativa à celebração de convênios com outras entidades, referentes aos meses de janeiro a maio do ano de 2001, dando cumprimento ao art. 1º da Resolução TC n.º 07/01, de 23/05/2001; e que, no entanto, devido ao atraso na entrega dos documentos, o Tribunal de Contas do Estado se negou a receber a referida documentação (fls. 25), sob a alegação de que tais documentos só poderiam ser aceitos com o prévio pagamento da multa constante do art. 12 da mencionada Resolução.

Alude, ainda, que a aplicação daquela sanção, correspondente a R\$ 100,00 (cem reais) por dia de atraso, ocorreu de forma irregular, pois não lhe foi garantido o direito de defesa assegurado pela Constituição Federal e sua congênere Estadual, estando a Resolução eivada de visível e flagrante inconstitucionalidade. Traz à colação doutrina e jurisprudência, requerendo, em caráter liminar, o recebimento dos relatórios de acompanhamento mensal dos convênios firmados pelo Município. No mérito, pede que seja reconhecida a inconstitucionalidade da Resolução RN – TC n.º 07/01, de 23 de maio de 2001.

Liminar concedida, nos termos do pedido inicial (fls. 56/57).

O imperado apresentou informações — fls. 61/70 —, arguindo, preliminarmente, o não conhecimento do *mandamus*, invocando o disposto no art. 5°, inciso III, da Lei n.º 1.533/51, que transcreveu à fls. 62; requerendo, quanto ao mérito, a sua denegação, fazendo alusão à Resolução n.º 07/01, que dispõe a respeito de informações e documentos a lhe serem encaminhados para instruir o exame de convênios; concluindo por requerer a revogação da liminar concedida e a denegação do *mandamus*, enfatizando deter competência para regulamentar a aplicação de multas e impô-las, haver o impetrado descumprido obrigação que lhe cabia executar, bem como não ter havido lesão a direito líquido e certo do requerente.

Nesta Superior Instância — fls. 119/122 —, a Procuradoria Geral de Justiça emitiu parecer opinando pela denegação da segurança, por não vislumbrar, no ato do impetrado, lesão a direito líquido e certo do impetrante.

É o relatório.

#### VOTO

Quanto à preliminar suscitada, aduz o impetrado que não é possível se

tomar conhecimento da presente ação mandamental, em face do disposto no inciso III, do art. 5º da Lei n.º 1.533/51, que assim dispõe:

"Não se dará mandado de segurança quando se tratar de ato disciplinar, salvo quando praticado por autoridade incompetente ou com inobservância de formalidade essencial".

O conceito de ato disciplinar ao qual se refere tal dispositivo não se harmoniza com a hipótese do vertente *mandamus*, haja vista que o citado artigo refere-se a ato de punição administrativa por faltas funcionais ou de deveres funcionais por agentes públicos. Sendo assim, o "remédio heróico" é perfeitamente aplicável ao caso.

No mérito, busca o impetrante a declaração da inconstitucionalidade da cominação prevista no artigo 12 da Resolução Normativa RN-TC n.º07/01, por afrontar vários princípios constitucionais, que foram responsáveis pela pena de multa que lhe foi aplicada, condicionada ao recebimento dos documentos alusivos a convênios celebrados pelo Município de Pedras de Fogo, do qual o impetrante é Prefeito.

Ora, ao Tribunal de Contas cabe fiscalizar os administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, conforme preceitua o art. 71, II, da Constituição Federal. Portanto, as medidas adotadas pelas suas Resoluções Normativas RN-TC-PB, têm previsão legal e estão inseridas nas normas constitucionais vigentes, inclusive a aplicação de sanções, com vistas a coibir "desobediência à ordem legal da autoridade competente".

Corroborando com esse entendimento, já há precedentes nesta Corte, merecendo destaque para o Acórdão proferido pelo eminente Desembargador Antônio Elias de Queiroga, Relator do mandado de segurança n.º 2002.002150-4, que traz em sua ementa, *ipsis litteris*:

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.

Observe-se que, além dos poderes inerentes ao Tribunal de Contas, lhe é conferido o chamado poder de polícia para garantir, em sua plenitude, a função constitucional.

A respeito, ainda preleciona o referido acórdão:

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".

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 vâ', 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'".

Pelo exposto, diante da inexistência de direito líquido e certo a assegurar a pretensão do impetrante em ver banido do mundo jurídico o dispositivo vergastado, e, consequentemente, a exclusão da multa aplicada, denego a segurança revogando a liminar concedida, em consonância com o douto parecer da Procuradoria Geral de Justiça.

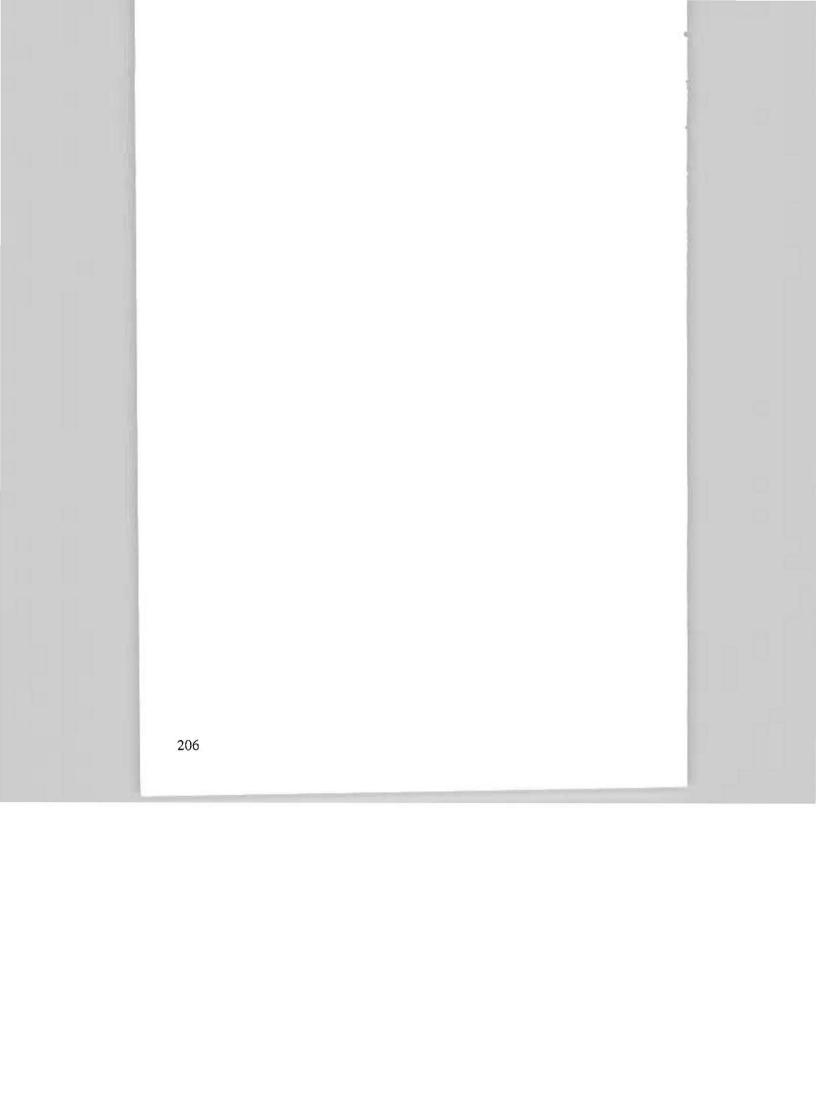
É como voto.

Presidiu a Sessão, na eventual ausência do Presidente e do Vice-Presidente da Corte, o Exmo. Sr. Desembargador Antônio Elias de Queiroga, decano deste Egrégio Tribunal, tomando parte no julgamento os Exmos. Srs. Desembargadores Nestor Alves de Melo Filho, Relator, Márcio Murilo da Cunha Ramos (Juiz convocado), Júlio Paulo Neto, Genésio Gomes Pereira Filho, Vanda Elizabeth Marinho (Juíza convocada), João Alves da Silva (Juiz convocado), Antônio de Pádua Lima Montenegro, João Antônio de Moura, Raiff Fernandes de Carvalho Júnior, Raphael Caneiro Arnaud, José Herbert Luna Lisboa (Juiz convocado) e Sivanildo Torres Ferreira (Juiz convocado). Impedido o Exmo. Sr. Desembargador Abraham Lincoln da Cunha Ramos. Ausentes, justificadamente, os Exmos. Srs. Desembargadores Jorge Ribeiro da Nóbrega, Plínio Leite Fontes, Luiz Sílvio Ramalho Júnior (Corregedor Geral da Justiça) e Wilson Pessoa da Cunha (Vice-Presidente).

Fez-se presente ao julgamento o Exmo. Sr. Dr. José Di Lorenzo Serpa. Procurador Geral de Justiça, em exercício.

Sala das Sessões Plenárias, do Augusto Tribunal de Justiça, em João Pessoa, Capital, aos 13 dias do mês de novembro do ano de 2002.

Desembargador Nestor Alves de Melo Filho Relator



#### **ACÓRDÃO**

Mandado de Segurança Nº 2002.006582-0 Relator: O Exmo. Des. Nilo Luis Ramalho Vieira

Impetrante: Severino Bento Raimundo, Prefeito Constitucional do Município

de Cruz do Espírito Santo

Advogado: José Orlando de Farias

Impetrado: Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, representado por seu

Conselheiro Presidente

MANDADO DE SEGURANÇA – Ato reputado ilgeal – Tribunal de Contas do Estado – Aplicação de multa - Possibilidade – Resolução N°12/2001- Poder inerente à Corte de Contas - Função fiscalizadora - Mandamus denegado.

- A Carta Constitucional de 1988 atribui aos Tribunais de Contas o poder para fiscalizar os responsáveis pelo dinheiro público (art. 71, incisoII).
- As decisões emanadas desses Tribunais devem ter caráter coercitivo, sob pena do não cumprimento dos procedimentos necessários para o desempenho de sua função fiscalizadora.
- Mandado de Segurança denegado.

**VISTOS**, relatados e discutidos estes autos de Mandado de Segurança, em que figuram como partes as acima nominadas.

**ACORDAM**, em sessão plenária do Tribunal de Justiça da Paraíba, por votação unânime, pela não concessão da segurança.

#### RELATÓRIO

Trata-se de Mandado de Segurança impetrado por Severino Bento Raimundo, Prefeito Constitucional do Município de Cruz do Espírito Santo, contra decisão do Tribunal de Contas deste Estado.

Aduz o impetrante que, na qualidade de Prefeito, fez encaminhar ao impetrado documentação relativa aos formulários do Anexo Único da Resolução do TC 083/97, referente as licitações na modalidade convite, realizadas no mês de dezembro de 2001, dando cumprimento ao disposto no art. 1º da Resolução nº 12/2001, aprovada em 12/12/2001.

Ocorre que, havendo atraso na entrega da referida documentação, o Tribunal de Contas recusou seu recebimento, mediante ofício de nº01/2002, sob a alegação de que o recebimento só poderia se dar com o prévio recolhimento da multa diária de R\$ 100,00 (cem reais) citada no art. 8º,da supramencionada Resolução.

Decisão essa que reputa o impetrante inconstitucional, sustentando a impossibilidade daquele órgão aplicar multa automática, , em detrimento dos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, na medida em que não foi instaurado processo administrativo, nem lhe fora facultada defesa, para discussão do cabimento da referida sanção pecuniária.

Alega, ainda, que as Resoluções da já citada Corte de Contas não podem alcançar os Chefes do Poder Executivo Municipal, pois sua atuação deve se dar no sentido de prestar apoio técnico às Casas Legislativas.

Requer, assim, que seja reconhecida a inconstitucionalidade do art. 8º da Resolução nº 12/2001, afastando sua aplicação no presente caso, tornando, por conseguinte, sem efeito a multa aplicada ao impetrante.

Liminar denegada às fls. 46.

Devidamente notificada, a autoridade apontada como coatora prestou informações, levantando em sede de preliminar o descabimento do presente *mandamus*, e no mérito, aduz que o TCE/PB agindo dentro de seu poder regulamentar editou a Resolução em comento, e que, na qualidade de órgão de controle externo, realiza a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade de todos que estejam sujeitos ao seu crivo, no regular exercício do Poder de Polícia que lhe foi outorgado por nossa Carta Magna.

Sustentado, pois, a plena constitucionalidade do dispositivo que prevê a aplicação automática de multa, no caso de atraso na entrega da documentação exigida por aquela Corte.

A D. Procuradoria de Justiça ofereceu parecer opinando pela denegação da segurança (fls. 111/113).

Relatados, pede que se designe dia para julgamento.

#### VOTO

#### **DA PRELIMINAR**

A autoridade apontada como coatora levantou a preliminar de descabimento do *mandamus*, sustentado tratar-se de ato disciplinar, nos moldes do art. 5°, inciso III da Lei n° 1.533/51.

Não há que prosperar tal alegação, na medida em que a multa aplicada pelo Tribunal de Contas do Estado não se trata de ato disciplinar, vez que tal ato deriva do poder disciplinar da Administração Pública, que emana de autoridade hierarquicamente superior, como forma de controle de suas funções e a conduta interna de seus servidores, responsabilizando-os pelas faltas cometidas. O que não é o caso em questão.

Diante disso, rejeito a preliminar.

#### DO MÉRITO

Não vislumbro, no presente caso, violação a direito líquido e certo que possa ensejar a concessão do presente Mandado de Segurança.

As medidas previstas na Resolução Normativa do Tribunal de Contas confirmam o exercício de seu papel fiscalizador, estando inseridas dentro das normas constitucionais que atribuem a esse Tribunal poderes para fiscalizar os administrados e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta, nos termos do art. 71, inciso II da Carta Magna de 1988.

Da mesma forma que a Administração Pública exerce o Poder de Polícia sobre os administrados, decorre também da natureza daquela Corte de Contas a possibilidade de aplicação de sanções eminentemente administrativas.

Se determinadas decisões emanadas desse Tribunal não fossem acompanhadas de poder coercitivo, sua função seria totalmente inócua, não se podendo falar em cumprimento dos procedimentos necessários para um eficaz desempenho de suas atribuições.

Ademais, a multa decorreu de desídia do administrador na entrega da documentação, cabendo, pois, a este suportar o ônus daquilo a que deu causa,

na medida em que descumpre obrigação que lhe fora imposta, conforme lição do Exmo. Ministro Néri da Silveira:

"Convenhamos. A multa jamais pode ser tratada como prejuízo ao Administrador ou Responsável, porque a mesma decorre do descumprimento por parte dos mesmos, de atos normativos. Em verdade, desatendem princípios constitucionais ao proceder contrariamente às determinações legais e regulamentares. Prejuízo, se houver, é da Administração Pública, pois a fiscalização prevista pelo art. 58 da Constituição, uma vez prejudicada em seu regular andamento, sugere a desordem administrativa."

Não havendo, pois, que se falar em inconstitucionalidade da citada Resolução do Tribunal de Contas

do Estado, e por conseguinte da multa por ele aplicada, DENEGO A SEGU-RANÇA, em harmonia com o Parecer Ministerial.

É o meu voto.

#### DECISÃO:

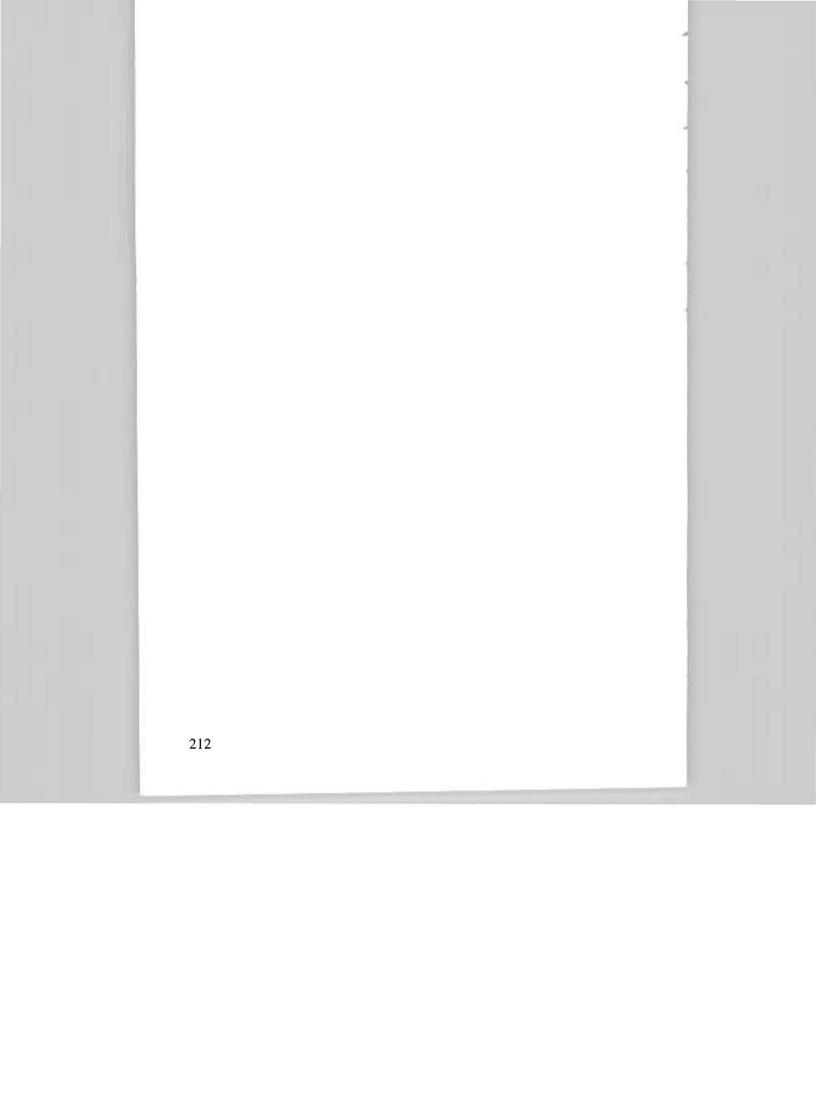
Rejeitada a preliminar por unanimidade. No mérito, denegou-se a segurança contra o voto do Juiz Convocado Márcio Murilo da Cunha Ramos."

Sala das Sessões Plenárias do Tribunal de Justiça da Paraíba, em João Pessoa, 04 de setembro de 2002 (data do julgamento).

João Pessoa, 10 de setembro de 2002

Des. Nilo Luis Ramalho Vieira Relator

# Noticiário



### **NOTICIÁRIO**

# Maranhão tem as contas de 2001 aprovadas em sessão extraordinária

O ex-governador José Maranhão teve as contas de 2001 unanimemente aprovadas em sessão extraordinária do Tribunal de Contas da Paraíbano dia 18 de junho. O relator do processo, conselheiro Juarez Farias, observou que o balanço apresentado ao exame da Corte exprimia "ação voltada para os princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência".

O julgamento teve algumas singularidades: 2001 foi o primeiro período de gestão governamental inteiramente coberto, de janeiro a dezembro, pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que entrou em vigor em maio de 2000.

Além disso, a análise do Tribunal ateve-se não apenas à necessidade da correção dos registros contábeis e financeiros mas, igualmente, aos resultados alcançados pelo administrador. Ou seja, o exame das contas de governo, mais abrangente, deu-se ainda sob o ponto de vista da operacionalidade, levando em conta os resultados obtidos.

O relatório do conselheiro Juarez Farias também foi único em outro aspecto. Tratou-se do último, a seu encargo, sobre contas de governador, pois estará deixando o TCE no próximo ano, em razão da aposentadoria por tempo de serviço.

Em seu voto, acompanhado à unanimidade, ele destacou que "a análise técnica do Tribunal não consignou restrições capazes de comprometer as contas ou macular o respeito, pelo governante, tanto aos princípios constitucionais como às disposições legais e normativas pertinentes".

Na ocasião, também foram consideradas regulares as contas de Gestão

Fiscal de 2001 do Governo Estadual, do Tribunal de Justiça, da Assembléia Legislativa, da Procuradoria Geral da Justiça e do próprio TCE. Este último processo foi julgado em separado, com o decano Luiz Nunes Alves substituindo o presidente da Corte, conselheiro Flávio Sátiro Fernandes.

# TC e Ministério do Planejamento treinam gestores públicos em LRF

O Ministério do Planejamento reuniu, em 16 de julho, no Cine Bangüê, do Espaço Cultural de João Pessoa, os 223 prefeitos paraibanos e funcionários por eles indicados para participarem do Programa Nacional de Treinamento sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Depois disso, o Programa Nacional de Treinamento – agora em sua décima etapa – prosseguiu por mais dois dias, no campus do Centro Universitário de João Pessoa (Unipê), com instrutores pertencentes aos quadros do Tribunal de Contas, com quem o Ministério do Planejamento celebrou acordo neste sentido.

Os prefeitos foram orientados por técnicos ministeriais a somente encaminhar para o treinamento servidores afeitos a questões orçamentárias e de equilíbrio fiscal. Ou seja, todos deveriam ter alguma capacitação técnica, a fim de que pudessem apreender as orientações nas áreas de planejamento, orçamento e tesouraria.

Além do TCE, o Programa Nacional de Treinamento sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal ainda contou, na Paraíba, com as parcerias das Secretarias Estaduais de Finanças e Planejamento, da Federação das Associações dos Municípios (Famup), Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal. Esta será mais uma etapa do treinamento já ministrado nos Estados da Bahia, Ceará, Pará, Amazonas, Mato Grosso, Tocantins, Roraima, Piauí e Pernambuco.

#### Constitucionalista proferiu aula inaugural da Escola de Contas

O professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho, nome aclamado nos meios culturais, jurídicos e acadêmicos do país, proferiu, em 4 de julho, no Auditório Master do Sebrae, então superlotado, a aula inaugural dos cursos de pós-gradu-

ação em Direito Municipal e Gestão Pública oferecidos pela Escola de Contas Conselheiro Otacílio Silveira (Ecosil), órgão do Tribunal de Contas da Paraíba.

Depois de saudado pela professora Livramento Bezerra, que compõe o Conselho Técnico da Ecosil, ele falou sobre "Tendências Atuais do Direito Constitucional".

Doutor "honoris causa" da Universidade de Lisboa e membro da Comissão Executiva da Associação Internacional de Direito Constitucional, o professor Manoel Gonçalves – que também já foi vice-governador de São Paulo e secretário geral do Ministério da Justiça – fez jus à condição de um dos mais respeitados constitucionalistas brasileiros.

Entre seus livros mais importantes estão "O Estado de Sítio", "Os Partidos Políticos nas Constituições Democráticas", "Curso de Direito Constitucional", "A Democracia Possível", "O Poder Constituinte", "A Reconstrução da Democracia", "Idéias para a Nova Constituição Brasileira", "Constituição e Governabilidade" e "A Democracia no Limiar do Século 21".

Sua conferência, de grande valia e proveito, esteve à altura das obras e estudos que tem publicado ao longo de anos de dedicação à vida pública e ao ensino do Direito.

À platéia de estudantes, técnicos, convidados e membros do TCE, o conselheiro-presidente Flávio Sátiro Fernandes falou do acerto da escolha do professor Manoel Gonçalves para a aula inaugural da Ecosil.

Enfatizou, também, a presença, no local, do conselheiro Otacílio Silveira, sob cuja presidência o Tribunal nasceu há 31 anos e de quem a Escola de Contas recebeu o nome.

#### Aulas do Curso de Gestão Pública teve início em julho

Os 40 alunos do Curso de Gestão Pública, da Escola de Contas, iniciaram, na manhã de 5 de julho, o período normal de aulas com duração prevista de um ano.

O primeiro dia, depois da aula inaugural, começou com um "momento de integração" coordenado pelo consultor Mário Márcio Machado, vinculado à Fundação de Desenvolvimento Gerencial, órgão sediado em Belo Horizonte.

O encontro permitiu que os alunos se conhecessem e o interrelacionamento deles com dirigentes e professores da Ecosil. Permitiu, igualmente, discussões acerca das suas expectativas e compromissos em relação aos Cursos

de Gestão Pública e Direito Municipal. Este último, também com 40 alunos, será iniciado no próximo dia 12.

Com ambos os cursos, a Ecosil trata de cumprir a meta para a qual foi criada no ano passado: promover não somente o aperfeiçoamento profissional de servidores do TCE, mas, também, o de funcionários pertencentes a organismos estaduais, municipais e federais.

### Boletim informativo tem seu registro em ata da AL

• A Assembléia Legislativa da Paraíba promoveu o registro, em ata, da edição nº 20 do "Informe TCE", boletim do Tribunal de Contas, conforme requerimento do deputado Francisco de Assis Quintans, de quem a publicação mereceu elogios.

A iniciativa foi comunicada em ofício do presidente da Assembléia, deputado Gervásio Maia, ao conselheiro-presidente Flávio Sátiro Fernandes, ao vice-presidente Amóbio Alves Viana e, ainda, à Assessoria de Imprensa do TCE.

#### Ex-estagiárias aprovadas no concurso público para juiz

Cinco ex-estagiárias de Direito do TCE foram aprovadas no concurso público promovido pelo Tribunal de Justiça do Estado para o cargo de juiz substituto.

As aprovadas, conforme resultado divulgado no último dia 28, são, por ordem de classificação, Andrea Arcoverde Cavalcanti, Vanessa Andrade Dantas, Isa Mônia Vanessa de Freitas, Virgínia de Lima Fernandes e Cristina de Almeida Correia.

### Horário do Plantão Técnico satisfaz à clientela do TCE

Gestores públicos paraibanos em busca de informações e orientações acerca de questões diversas, notadamente aquelas relacionadas a procedimentos administrativos, aplicação de recursos e pedidos de vista a balancetes encaminhados à apreciação do TCE, continuam recorrendo, em bom número, ao Plantão Técnico da Corte.

O novo horário de funcionamento desse Setor, das 8 às 12 e das 14 às 18 horas, vem atendendo satisfatoriamente aos que se deslocam (muitas vezes de municípios do interior) até a sede do Tribunal com dúvidas a dirimir.

## Estados e municípios podem realizar pregões para adquirir bens e serviços

As administrações dos estados e municípios dispõem de uma nova forma de aquisição de bens e serviços, além das tradicionais modalidades de licitação pública já utilizadas: concorrência, tomada de preços e convite. No caso, os pregões, anteriormente só permitidos a organismos situados no âmbito da administração federal.

A questão foi exposta na última sessão plenária de 24 de julho pelo conselheiro-presidente da Corte, conselheiro Flávio Sátiro Fernandes, para quem os pregões detêm a vantagem da impessoalidade e de contratos mais confiáveis e benfazejos aos cofres públicos.

Aos membros da Corte, ele informava sobre a publicação, no Diário Oficial da União, da Lei 10.520, de 18 de julho, que estendeu às administrações estaduais e municipais os benefícios dos pregões anteriormente restritos, por Medida Provisória, apenas a órgãos da esfera do governo central.

### Estagiários têm posse e diplomação no TC

O TCE deu posse, 22 de julho, a 38 estudantes aprovados no concurso para estágios nas áreas de Administração, Contabilidade, Direito e Tecnologia da Informação. No mesmo local – o Auditório Conselheiro José Braz do Rêgo – estagiários mais antigos também receberam certificados de conclusão dos cursos de Direito e Contabilidade.

"Vocês estão fazendo parte de algo cuidadosamente pensado", observou a procuradora Sheila Barreto, coordenadora do Programa de Estágios, na saudação aos dois grupos.

Em nome dos colegas, o estudante Rafael da Penha Marques destacou o misto de alegria e tristeza de que todos eram tomados, na ocasião. "Alegria para os mais novos, que agora aqui chegam. Tristeza para o restante de nós, que estamos partindo", disse. Aos recém-chegados, avisou: "Vocês serão recebidos com amor, carinho, direitos e deveres, como se fossem, de fato, servidores efetivos desta Casa".

Em seu pronunciamento, o conselheiro Flávio Sátiro ressaltou o cumprimento de mais uma etapa do processo de modernização da Corte. Historiou o

programa nascido há três anos com a admissão dos primeiros alunos e ressaltou que todos saem ganhando com a iniciativa: o Tribunal (ao agregar estudantes à sua força de trabalho), as escolas (aprimorando o ensino e a aprendizagem) e os alunos, então com a oportunidade de obter conhecimentos práticos na fase da profissionalização.

Os estágios decorrem de convênios celebrados com as Universidades Estadual e Federal, Unipê, Cefet, Asper e Iesp. Válidos por um ano, com possibilidade de renovação por idêntico período, serão remunerados à base de R\$ 200,00 mensais acrescidos de R\$ 44,00 correspondentes à concessão de vale-transporte.

### Tribunal quer o dinheiro público em bancos oficiais

Representantes dos Poderes Judiciário e Legislativo, do Ministério Público e das Prefeituras receberam expediente do TCE recomendando que as disponibilidades financeiras dos órgãos e municípios sob seus comandos – eventualmente depositadas em instituições financeiras privadas – sejam transferidas para bancos oficiais.

A providência decorreu de resposta à consulta formulada pelo deputado Ricardo Coutinho sobre a legalidade de depósitos de fluxo de caixa do Estado em bancos particulares.

O Tribunal entendeu que a lei que assegurou o depósito das disponibilidades do Tesouro no Banco Real, sucedâneo do Paraiban, então privatizado, vale apenas para o Poder Executivo Estadual.

A obrigatoriedade da transferência do dinheiro público para bancos oficiais (em locais onde existam) resulta de mandamento da Constituição Federal válido tanto para os recursos estaduais quanto para os municipais. No caso, a exceção somente se aplicaria ao Executivo, o único a ter a iniciativa do projeto legislativo que permitiu a privatização do Paraiban.

#### Prefeitos desejam que TCs combatam renúncia ao ISS

Os Tribunais de Contas do país vão redobrar a vigilância para o cumprimento da legislação que obriga as Prefeituras à cobrança do Imposto Sobre Serviços (ISS).

Apelo, neste sentido, foi formulado aos presidentes dessas Cortes pelos integrantes da Frente Nacional de Prefeitos, movimento que reúne chefes do Executivo das Capitais e cidades com mais de 200 mil habitantes.

Presentes, em setembro, à reunião da Associação dos Tribunais de Contas (Atricon), ocorrida em Salvador, representantes da Frente Nacional de Prefeitos argumentaram que a renúncia ao ISS prejudica não só os municípios onde o tributo é dispensado mas, também, onde tem aplicação regular.

"Os prejuízos a estes últimos decorrem da fuga de prestadores de serviços para cidades cujas Prefeituras renunciam a esse imposto", informou o presidente do TC paraibano, conselheiro Flávio Sátiro Fernandes, um dos membros da Atricon.

O encontro da Bahia, do qual também participaram técnicos dos TCs brasileiros, ainda serviu à discussão de questões relacionadas aos limites mínimos de aplicação no setor da saúde por estados e municípios.

#### Feriado não impede o treinamento em LOA

O feriado do 7 de Setembro não impediu a continuidade do treinamento ministrado pelo Tribunal de Contas a servidores municipais e contadores encarregados da elaboração dos projetos de Lei Orçamentária Anual (LOA), para o exercício de 2003.

Realizado na Escola de Serviços Públicos do Estado em várias etapas, o treinamento decorrem da missão didática do TCE e da meta traçada para a capacitação de 1 mil pessoas, este ano. Deles participaram tanto representações de Prefeituras quanto, posteriormente, das Câmaras de Vereadores do Estado.

#### Concessão de título marca Semana do Administrador

"Um reconhecimento à atuação dos que dão hoje ao Tribunal de Contas o bom conceito desfrutado dentro e fora da Paraíba". É como o conselheiro-presidente Flávio Sátiro Fernandes comenta o título de Administrador Emérito de 2002 que lhe foi conferido pelo Conselho Regional de Administração.

Para ele, a obtenção do diploma - entregue durante as comemorações à

Semana do Administrador – não seria possível sem as ações desenvolvidas pelo corpo de julgadores, técnicos e demais servidores da Corte.

Ele foi informado da concessão do título durante palestra sobre a missão do TCE, em 11 de julho. Em sua Resolução, o Conselho Regional destacou a capacidade administrativa do homenageado, as providências, realizações e inovações gerenciais que fizeram do TCE uma referência para os congêneres nacionais.

### Técnicos são apresentados à mais nova versão do Sagres

Funcionários e contadores a serviço das Prefeituras Municipais superlotaram o Auditório do Tribunal de Contas, em 25 de novembro, para conhecimento e discussão da versão 2003 do Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade (Sagres). Antes deles, o TCE já havia reunido, com o mesmo propósito, no último dia 14, analistas de sistema contratados pelas Prefeituras e Câmaras de Vereadores.

O Sagres é o aplicativo de computador que, em sua versão atual, possibilita a captura de dados relativos às folhas dos municípios da Paraíba e, ainda, a contabilização automática de restos a pagar, fluxo extraorçamentário antes somente conhecido por auditores de contas públicas, na hora do pagamento.

O INÍCIO - Em março deste ano, as 223 Prefeituras e igual número de Câmaras de Vereadores já recebiam kits do Sagres para repasse, ao Tribunal, de informações referentes à gestão do dinheiro público em cada município paraibano. Desenvolvido por técnicos do TCE, o dispositivo passava a permitir acesso automático a quadros de receitas e despesas e, em razão disso, o acompanhamento, passo a passo, das gestões municipais, conforme exigência implícita da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O kit em questão incluía manual, disquete de instalação e senha individual e intransferível de cada representante de Prefeitura ou Câmara. Promovendo acesso imediato a informações relacionadas à origem e disponibilidade de recursos, identificação de cheques e limites orçamentários, o aplicativo passou a favorecer, depois disso, a análise mais rápida de empenhos.

E, também, a permitir que empresas e prestadores de serviços tenham suas situações observadas pela Auditoria do TCE mediante consulta "on line" a cadastros externos. Os auditores ainda podem comparar execuções orçamentárias e financeiras entre municípios do mesmo porte e de uma mesma região geográfica.

### Tribunal recebe mais dois certificados ISO 9000

Auditores do Bureau Veritas Quality International (BVQI) decidiram, em 26 de setembro, recomendar o Certificado ISO para os Processos de Acompanhamento da Gestão Municipal e da Gestão Estadual desenvolvidos pelo Tribunal de Contas da Paraíba.

Ambas as premiações foram entregues em 28 de novembro, no Auditório Master do Sebrae, em João Pessoa. Coube ao gerente do BVQI para as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, Carlos Pitanga, a entrega dois dois certificados ao conselheiro-presidente Flávio Sátiro Fernandes, em solenidade assistida por representações dos três Poderes, membros e funcionários do TCE, além de convidados especiais, entre eles o engenheiro Fernando César Barbosa, presidente do Comitê Brasileiro de Qualidade, vinculado à Sociedade Brasileira de Normas Técnicas (SBTN).

O anúncio da premiação foi feito por Eduardo Novotny, auditor do BVQI, organismo que tem sede em Londres, chancela no Brasil do Instituto de Metrologia e o encargo de atestar a qualidade de produtos e serviços oferecidos no mundo inteiro por empresas públicas e privadas.

Ao cabo de três dias de inspeção aos diversos setores do Tribunal, o Grupo Auditor liderado por Novotny também aprovou os esforços de adequação às normas atuais do ISO conferido em agosto de 2000 a outro serviço da Corte: o Relatório das Contas do Governador.

Novotny ressaltou que o TC da Paraíba é o primeiro a dispor de certificação tanto para o Processo de Acompanhamento da Gestão Estadual, quanto para o da Gestão dos Municípios. "Vocês estão de parabéns. Como cidadão, gostaria que o exemplo do Tribunal da Paraíba dissemine-se por todo o País", disse.

Os sistemas aprovados pelo BVQI são decorrência direta da Lei de Responsabilidade Fiscal que induz (apesar de não obrigar, textualmente) os Tribunais de Contas ao acompanhamento, passa a passo, da administração do dinheiro público nos Estados e Municípios.

"Acabou-se a época da fiscalização a posteriori, quando não mais havia



#### Certificado de Aprovação

#### TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

RUA PROFESSOR GERALDO FON SOHSTEN, SIN, JAGUARIBE, 38015-190 JOÃO PESSOA/PB . BRASIL

O BVQI do Brasil Sociedade Certificadora Ltda certifica que o Sistema de Cierenciamento da Qualidade da Organização acima foi avaliado e encontrado em conformidade com os requisitos das normas da qualidade e escopo de fornecimento detalhado abaixo

NORMAS DA QUALIDADE

NBR ISO 9001:2000 ESCOPO DE FORNECIMENTO

PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONTROLE EXTERNO E FISCALIZAÇÃO, PERTINENTES AO ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS PELO GOVERNO ESTADUAL, MEDIANTE O EXAME DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO, TRANSPARÊNCIA E CONTROLE DEFINIDOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E NA LEGISLAÇÃO CORRELATA

Data da aprovação Original: \_\_\_\_\_30 DE AGOSTO DE 2000

Este Certificado é válido por um período de três anos a partir da data mencionada abaixo, sujeito a operação satisfatória contínua do Sistema de Gerenciamento da Qualidade da Organização

30 DE AGOSTO DE 2000

Data 17 DE OUTUBRO DE 2002



Mumarcos BVQ1 do Brasil Sociedade Certificadora

Certificado e<sup>at.</sup> 72591



# Certificado de Aprovação

#### TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

RUA PROFESSOR GERALDO FON SONSTEN, SIN, JAGUARIBE, 58015-190 JOÃO PESSOA/PR - BRASIL

O BVQI do Brasil Sociedade Certificadora Ltda certifica que o Sistema de Gerenciamento da Qualidade da Organização acima foi avaliado e encontrado em conformidade com os requisitos das normas da qualidade e escopo de

fornecimento detalhado abaixo

- NORMAS DA QUALIDADE

NBR ISO 9001:2000

-ESCOPO DE FORNECIMENTO

PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONTROLE EXTERNO E FISCALIZAÇÃO, PERTINENTES AO ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS PELOS GOVERNOS MUNICIPAIS, MEDIANTE O EXAME DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO, TRANSPARÊNCIA E CONTROLE DEFINIDOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E NA LEGISLAÇÃO CORRELATA

Data da aprovação Original: 26 DE SETEMBRO DE 2002

Este Certificado é válido por um período de três unos a partir du data mencionada abaixo, sujesto a operação satisfatória contínua do Sistema de Gerenaamento da Qualidade da Organização

26 DE SETEMBRO DE 2002

Dala: 17 DE OUTUBRO DE 2002

Çeruficado nº: 116520



Upu marson BVQI do Brasil Sociedade Certificadora

INMETRO

o que fazer, a não ser a responsabilização administrativa e criminal de infratores. Agora, há tempo para emissão de alertas a gestores públicos sempre que eles se aproximarem, por exemplo, da quebra de limites máximos ou mínimos legais com a folha de pagamento, ou investimentos em saúde e educação", comentou o presidente do TC, conselheiro Flávio Sátiro Fernandes. Ele atribuiu a premiação do BVQI ao esforço conjunto para o cumprimento de metas e à capacidade de trabalho de membros e funcionários da Corte.

### Autoridades felicitam TC pelos Prêmios ISO de Qualidade

A recomendação do Prêmio ISO de Qualidade para mais dois serviços do Tribunal de Contas da Paraíba motivou dezenas de ofícios e telegramas com votos de congratulações de autoridades brasileiras ao presidente da Corte, conselheiro Flávio Sátiro Fernandes. Uma das mensagens teve a autoria do presidente eleito Luiz Lula Inácio da Silva. "O presidente Fernando Henrique Cardoso incumbiu-me de cumprimentar-lhe e aos servidores do TCE", escreveu Danielle Ardaillon, diretora do Departamento de Documentação Histórica da Presidência da República.

Em outro ofício, o ministro Marco Aurélio, que preside o Supremo Tribunal Federal, manifestou o entendimento de que "o fato revela a competência e dedicação com que os conselheiros e servidores do TCE têm conduzido suas atribuições". Votos de felicitações também chegaram à Corte de Contas do Estado expressos pelo presidente do Superior Tribunal de Justiça (ministro Nilson Naves), pelo da Ordem dos Advogados do Brasil (Rubens Aprobato Machado) e pelos ministros do Meio Ambiente (José Carlos Carvalho) e dos Transportes (João Henrique de Almeida Sousa).

Essas mensagens também partiram dos presidentes de TCs dos Municípios do Rio de Janeiro (Thiers Montebello) e São Paulo (Antonio Carlos Caruso) e , ainda, dos Estados do Pará (Sebastião Santos de Santana), Espírito Santo (Valci José Ferreira de Sousa) e Rondônia (Rochilmer Mello da Rocha).

Duas autoridades paraibanas – o presidente em exercício do Tribunal de Justiça, desembargador Wilson Cunha, e o deputado Robson Dutra, pela Assembléia Legislativa – foram signatários de idênticos votos de felicitações, também formulados pelo controlador geral do Município do Rio de Janeiro, Lino Martins da Silva, e pelo presidente do BNDES, Eleazar de Carvalho Filho.

O PRÊMIO - Os Processos de Acompanhamento da Gestão Estadual e da Gestão dos Municípios foram os novos serviços do TCE com certificação recomendada, em setembro passado, ao Bureau Veritas Quality International (BVQI) por auditores desse organismo que tem sede em Londres e o encargo de atestar a qualidade de serviços e produtos oferecidos por empresas e organismos públicos e privados no mundo inteiro.

O Tribunal paraibano, depois disso, passou à condição de o primeiro do País a obter, simultaneamente, as duas certificações. Aqui, os auditores do BVQI, também aprovaram os esforços de adequação às normas atuais do ISO conferido em agosto de 2000 a outro serviço da Corte: o Relatório das Contas do Governador.

### TC faz homenagem póstuma ao seu primeiro presidente

O Tribunal de Contas reuniu-se, extraordinariamente, no dia 20 de novembro, em memória do seu primeiro presidente, o conselheiro Otacílio Silva da Silveira, falecido no dia 13 do mesmo mês, em decorrência de problemas cardíacos.

Os pronunciamentos, em tom de forte emoção, comoveram a platéia que, formada por parentes, amigos e admiradores do homenageado, superlotou a Sala de Sessões da Corte.

O conselheiro Luiz Nunes Alves, um dos amigos mais próximos, destacou a simplicidade de Otacílio (que tinha em seu vasto círculo de amizades pessoas humildes e tipos populares da Praia da Penha), seu gosto pela pescaria, seu espírito alegre e festivo.

Depois dele, os conselheiros Marcos Ubiratan, Juarez Farias, Gleryston Lucena, José Mariz e Nilton Gomes de Souza também ressaltaram aspectos de seus relacionamentos pessoais com o ex-presidente do TCE, de quem enfatizaram, sobretudo, o espírito público, a dignidade e a honradez.

As referências à lealdade, ao talento e à competência profissional de Otacílio continuaram com o procurador geral Carlos Martins Leite, com o exconselheiro Antonio Carlos Escorel (em nome dos membros da Corte, já aposentados) e com a professora Maria do Livramento Bezerra, pela Escola de Contas Conselheiro Otacílio Silva da Silveira (Ecosil).

O presidente do TCE, conselheiro Flávio Sátiro Fernandes, disse que a destinação do nome de Otacílio à Ecosil representou a mais apropriada homenagem ao amigo, "porque ele e esta Corte se confundiam e completavam".

**PERFIL** - Doutor pela Faculdade de Direito da Universidade do Recife e possuidor de diplomas de especialização em Direito Tributário e Direito Empresarial pela Pontifícia Universidade de São Paulo, Otacílio Silveira, nascido em Sousa, exerceu funções e ocupou cargos expressivos, dentro e fora da Paraíba.

Foi secretário de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, secretário de Finanças da Paraíba e Rio Grande do Norte, superintendente das Inspetorias Fiscais em todo o País e assessor da Comissão Nacional da Reforma Tributária na primeira metade da década de 60, com atuação junto ao Congresso Nacional.

Participou da elaboração e foi autor principal de projetos de lei e emendas constitucionais sobre o Sistema Tributário Brasileiro, com destaque para o projeto da Emenda Constitucional nº 18, o do Código Tributário Nacional e o da regulamentação do Imposto de Consumo.

Reconhecido como uma das mais expressivas culturas jurídicas da Paraíba, ele foi, ainda, fundador e primeiro presidente do Tribunal de Contas do Estado, cargo que ocupou por duas vezes, a partir de 1971. Do seu currículo ainda constam os cargos de professor da Escola Técnica de Comércio de Anápolis (GO), da Universidade Federal da Paraíba e do Centro Universitário de João Pessoa (Unipê).

### Conselheiro Luiz Nunes é o presidente do próximo biênio

O conselheiro Luiz Nunes Alves vai presidir o Tribunal de Contas da Paraíba durante o biênio 2003/2004. Seu nome foi escolhido às 14 horas do dia 10 de dezembro, durante sessão ordinária que também serviu à indicação dos conselheiros José Marques Mariz (vice-presidente), Arnóbio Alves Viana (presidente da 1ª Câmara), Gleryston Holanda de Lucena (presidente da 2ª Câmara) e Flávio Sátiro Fernandes (corregedor).

As escolhas, sem exceção, deram-se por unanimidade de votos, contabilizados em poucos minutos. Luiz Nunes tomará posse no próximo dia 27 e irá substituir, a partir de janeiro, o atual dirigente da Corte, conselheiro Flávio Sátiro, por quem foi saudado em nome dos pares.

Em pronunciamento, na ocasião, ele agradeceu a confiança de todos e destacou a emoção de que era tomado diante da oportunidade de, mais uma vez, presidir o Tribunal que ajudou a fundar há 31 anos. **PERFIL** - Paraibano de Água Branca e membro do TCE desde 1º de março de 1971, o conselheiro Luiz Nunes Alves chega, pela quarta vez, à Presidência da Corte. O cargo, que assumirá no próximo dia 27, já foi por ele ocupado nos biênios 1975/76, 79/80 e 93/94. Sua experiência profissional ainda inclui a Vice-Presidência do Tribunal por dois períodos (1973/74 e 91/92), e o comando da Secretaria de Planejamento da Paraíba, de novembro de 1969 a fevereiro de 71.

Foi coletor federal em Princesa Isabel no início dos anos 60, respondendo, antes que a década terminasse, pela diretoria do Departamento de Crédito Cooperativo do Estado. Teve passagens, além disso, no mesmo período, pelo Setor de Crédito Rural e pelo Departamento Jurídico do Banco do Nordeste. Na magistratura, sua folha funcional contém o registro dos cargos de professor de Ciência das Finanças e Direito Financeiro de duas universidades paraibanas, a Federal e o Unipê. Nesta última, dirigiu a Faculdade de Direito, de 1973 a 75.

Segundo vice-presidente da Fundação Instituto Ruy Barbosa, organismo mantido pelos TCs do país (com mandato expirado em maio de 98) e membro efetivo do Colégio Brasileiro das Faculdades de Direito, o conselheiro Luiz Nunes Alves ainda tem atuação destacada nos campos da história e da cultura paraibanas.

AÇÃO CULTURAL - Poeta, escritor, integrante da Academia Paraibana de Letras, membro fundador da Comissão Paraibana de Folclore e sócio efetivo dos Institutos Histórico e Geográfico e de Genealogia e Heráldica da Paraíba, ele é autor de obras diversas. Sua produção bibliográfica inclui "História da Paraíba em Versos", "A Vida de Delmiro Gouveia" – também versejada – , "Inácio da Catingueira – O Gênio Escravo", "ABC do Administrador Municipal" e "Coisas da Minha Sala". Seu livro sobre a Copa de 98 teve apresentação de José Nêummane Pinto e orelhas de Armando Nogueira e Ascendino Leite.

Sua obra poética, assinada com o pseudônimo de Severino Sertanejo, tem referências de nomes nacionalmente consagrados, a exemplo de Carlos Drummond de Andrade, Orígenes Lessa, Luiz da Câmara Cascudo e José Américo de Almeida.



Uma grata surpresa aguarda quem, pela primeira vez, chega ao Sertão da Paralba. Ali, a 300 quilômetros do Litoral, exibem-se aos olhos e aos sentidos o vaivêm de carros, ruas largas, fábricas, lojas e escritórios com movimentação avessa à imagem preconcebida de núcleos populacionais do interior nordestino sempre pequenos, tranquilos e nachorrentos.

sentidos o varvém de carros, mas largas, lábricas, lojas e escritórios com movimentação avessa à imagem preconcebida de núcleos populacionais do interior nordestino sempre pequenos, tranquilos e pachorrentos.

O visitante, no caso, terá chegado a Patos, entreposto de comércio, lazer e cultura para dezenas de cidades de uma região que se estende além dos limites com Pernambuco e Rio Grande do Norte. Aos quase cem mil habitantes soma-se, diariamente, o burburinho de gente advinda de recantos diversos para operações de compra e venda, tratamento médico, incursões turisticas lazer e estudo.

compra e venda, tratamento médico, incursões turisticas, lazer e estudo.

A cidade acolhe a todos com atrações que incluem a Cruz da Menina, nome dado a um Santuário erguido pela fe católica em memória da pequena Francisca. Eutregue a um casal pelos pais, retirantes da seca dos anos 20, ela foi morta a pancadas. O situo onde encontraram seu corpo é hoje centro de romaria conhecido nacionalmente. Uma pirâmide imensa cobre a capela e duas salas de ex-votos visitadas, a cada ano, por 50 mil pessoas que ali também dispõem de restaurante e lojas de suvenir.

por 50 mil pessoas que ali também dispõem de restaurante e lojas de suvenir.

Em Patos, o visitante está num lugar a que não faltam simbolos do desenvolvimento tecnológico, entre eles o computador e a Internet. A cidade é servida por rede moderna de telefonia, seis emissoras de rádio, seis hotéis, quatro hospitais, 45 ambulatórios, cinco agências bancárias, um museu, duas bibliotecas públicas, 128 escolas de ensimo fundamental e médio, dois campi universitários com dez cursos acadêmicos e mais de 1,3 mil empresas, segundo o Cadastro Nacional de Pessoa Juridica.

A Regiño das Espinharas, onde o povoado floresceu, tem seu primeiro registro com data de 1670, quando colonizadores em meio aos quais os Oliveira Ledo reclamavam a posse de terras ocupadas por indios. Em 1772, a Capela de Nossa Senhora da Guia era erguida sob os ceus do Sertão, seis anos depois do repasse do sitio ao patrimônio da Igreja. Em 1774, pertencente a Pombal, o povoado tinha sete capelas e quase 80 fazendas. Em 9 de maio de 1833, aleançou a condição de Vila, instalada em 22 de agosto, e obteve a emancipação política.

emancipação política.

Elevada à categoria de cidade em 24 de outubro de 1903, Patos já compunha, com méritos, o ambiente sociopolítico da Paraiba, na segunda metade do Século 19. Fatos ali gerados propagavam-se mundo afora, a exemplo do famoso dielo entre Romano de Mãe D'água e o escravo Inácio da Catingueira, figura antológica da cantoria nordestina, essa forma de arte desafiadora e espantosa. Pois bem, os improvisos da dupla, hoje com ares "cult", mereceram apreciações literárias até de Graciliano Ramos e Câmara Cascudo. Era como se Patos, na mais fiel expressão de seu povo, estivesse dizendo a que veio.

Frutuoso Chaves Jornalista

