

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

ANO II - Nº 3

ISCOTO
1999 2000

JAN/JUN 2003

Durceu Tortorello



The first part of the document
 discusses the general principles
 of the system and the
 various methods of
 application. It is
 divided into several
 sections, each dealing
 with a different aspect
 of the subject. The
 second part of the
 document contains
 a detailed description
 of the apparatus used
 in the experiments.
 This part is
 illustrated by
 several figures, which
 show the construction
 and use of the
 various parts. The
 third part of the
 document contains
 a list of the
 experiments which
 were performed, and
 a description of the
 results obtained.

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

ANO II – Nº 3 – JAN/JUN

João Pessoa – Paraíba
2003



CAPA

Layout: Damasceno Júnior

Impressão: A União Sup. de Imp. e Editora

FOTOS:

Dirceu Tortorello, Diário da Borborema,
Coordenadoria de Comunicação da Prefeitura Municipal
de Campina Grande

EDITORAÇÃO ELETRÔNICA:

Frutuoso Chaves e Damasceno Júnior

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

ANO II – Nº 3 – JAN/JUN 2003

João Pessoa – Paraíba



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Rua Geraldo Von Sohsten, s/n, Jaguaribe
João Pessoa – Paraíba – Fone-fax: 208-3335 e 208-3416

Presidente:

Cons. Luiz Nunes Alves

Vice-presidente:

Cons. José Marques Mariz

Conselheiro-Corregedor:

Cons. Flávio Sátiro Fernandes

Pres. da 1ª Câmara:

Cons. Arnóbio Alves Viana

Pres. da 2ª Câmara:

Cons. Gleryston Holanda de Lucena

Conselheiros:

Marcos Ubiratan Guedes Pereira e Antonio Nominando Diniz Filho

Procuradora Geral:

Ana Terêsa Nóbrega

Procuradores:

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

Auditores:

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

Diretor Executivo Geral:

Francisco José Pordeus de Souza

Assessora Técnica Chefe:

Marilza Ferreira de Andrade

www.tce.pb.gov.br

ÍNDICE

ÍNDICE

Apresentação	11
Palestras	15
<i>Condicionamentos e Planejamentos Institucionais da Despesa Pública</i>	
André Carlo Torres Pontes	17
<i>O Tribunal de Contas da União e a Lei de Responsabilidade Fiscal</i>	
Valmir Campelo	33
<i>A interação entre o Controle Interno e o Controle Externo</i>	
Severino Ramalho Leite	45
<i>Os gastos com pessoal na Lei de Responsabilidade Fiscal</i>	
Luzemar da Costa Martins	53
Colaboração	75
<i>Heraclio Salles e o Tribunal de Contas</i>	
Jarbas Maranhão	77
Poder Judiciário (Acórdãos)	89
Agravo - N.º 2002.003996-9 - Aroeiras	91
Agravo de Instrumento - N.º 2002.011071-0 - Capital	95
Apelação Cível - N.º 2002.002967-0	99
Apelação Cível - N.º 2002.005851-3 - Capital	105
Apelação Cível - N.º 2002.004691-4 da Comarca da Capital	115
Apelação Cível - N.º 2002.006937-0	123
Embargos de Declaração - N.º 2002.003964-1	131
Noticiário	135

APRESENTAÇÃO

APRESENTAÇÃO

Uma iniciativa de grande importância para o entendimento das questões próprias da Lei de Responsabilidade Fiscal e o favorecimento da boa gestão pública reuniu, em janeiro de 2003, no Salão de Convenções do Hotel Tambaú secretários de estado, seus adjuntos, dirigentes de fundações, de autarquias e funcionários de setores diversos por eles até ali conduzidos.

Tratava-se do Seminário acerca do Controle Externo da Administração Pública Estadual, projeto que anunciei no momento em que assumia, pela quarta vez, a Presidência do Tribunal de Contas da Paraíba.

Poucos dias se passaram entre o anúncio, no discurso de posse, e a realização do evento, graças à celebração de parcerias inestimáveis com o Governo Estadual, a Assembléia Legislativa, o Tribunal de Justiça e o Ministério Público. Tratávamos, então, de levar a esses organismos a orientação que o Tribunal já vinha prestando aos gestores públicos municipais, em sucessivas campanhas de treinamento.

Orçamento, transferências constitucionais de recursos, aplicações em educação, saúde e obras públicas, contratação de bens e serviços, licitação e restos a pagar constituíram, entre outros temas, o programa do Seminário que trouxe a João Pessoa os presidentes do Tribunal de Contas da União (ministro Valmir Campelo) e da Associação dos Tribunais de Contas do Brasil (conselheiro Carlos Pinna).

Este terceiro volume da Revista do TCE reproduz quatro palestras na ocasião proferidas: a do ministro Valmir Campelo (sobre *O TCU e a Lei de Responsabilidade Fiscal*), a do procurador André Carlo Torres Pontes (sobre *Condicionamentos e Planejamentos Institucionais da Despesa Pública*), a do secretário de estado Severino Ramalho Leite (sobre *Interação entre o Con-*

trole Interno e o Controle Externo) e a do então diretor executivo geral do TCE, Luzemar da Costa Martins (sobre *Os Gastos com Pessoal na LRF*).

A presente edição contém, ainda, acórdãos do Poder Judiciário que consolidam decisões emanadas da Corte de Contas da Paraíba. Traz, por fim, artigo no qual o ex-senador, ex-presidente do TC de Pernambuco e acadêmico Jarbas Maranhão relata, de modo tocante, um pouco da vida, da alma e dos ensinamentos doutrinários de Heraclio Salles sobre a instituição Tribunal de Contas.

Cons. Luiz Nunes Alves
Presidente

PALESTRAS

CONDICIONAMENTOS E PLANEJAMENTOS INSTITUCIONAIS DA DESPESA PÚBLICA (*)

▶ André Carlo Torres Pontes

Membro do Ministério Público junto ao
Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

INTRODUÇÃO

De início, deve ser suprimido o termo “planejamento” do tema, porque este já representa um condicionamento para a execução da despesa pública. Falar de condicionamento é incluir espécies dentre as quais se encontra o planejamento. Então, quais seriam os aspectos a abordar sobre condicionamento da despesa pública? O que seria o condicionamento da despesa pública? O que seria despesa pública? Quais seriam as condições para executar a despesa pública?

Utilizando o método dedutivo de pesquisa, percorreremos dois tópicos bem distintos: condicionamentos gerais e condicionamentos especiais. Esses condicionamentos vão representar, justamente, nos aspectos suscitados, aquilo que devem os gestores públicos observar quando se depararem com a necessidade de executar uma despesa pública.

1. CONDICIONAMENTOS GERAIS

1.1. A despesa pública.

O que significa despesa pública? Na execução da despesa pública o planejamento é essencial, o cumprimento das fases de execução também (em-

penho, liquidação e pagamento), mas o que é indispensável para executar uma despesa pública, na sua essência, é a receita, principalmente em tempos da chamada responsabilidade fiscal, que vem contrariar clássicas teorias econômicas. Nesse momento, o que se evidencia é que o primeiro condicionamento para execução da despesa pública é a receita, então, despesa pública seria nada mais do que a utilização de receita pública para o fim de atender necessidades coletivas, porque como qualificada de pública, a despesa deve se dirigir, conseqüentemente, à coletividade.

Mas quem detém o poder para executar a despesa pública? Só há que se falar em despesa pública numa sociedade politicamente organizada, em que exista a figura de Governo. Existindo a figura de Governo, conseqüentemente, irão existir os Agentes de Governo, que são os chamados *Agentes Políticos*, ou dirigentes da *polis – cidade* -, transformadores dos anseios da sociedade em exercício de cidadania. A origem do poder está no povo da *polis*, segundo a nossa própria Constituição: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. A exigência, pela Lei de Responsabilidade da Gestão Fiscal, de participação popular na concepção dos orçamentos é um desdobramento deste comando constitucional. Em outros setores do sistema orçamentário público ou da estrutura administrativa também se verifica a participação direta da sociedade, através dos chamados Conselhos - da Educação, de Saúde, Tutelares, etc. O poder originário para executar e controlar a despesa pública pertence ao povo.

Quais os instrumentos de delegação desse poder? Se todo o poder emana do povo, os instrumentos de delegação do poder são: a Constituição e a lei, fontes primárias de obrigações e direitos. Estes são os principais instrumentos de delegação de poder, que podem conceder ao agente delegado autorização para transferir este encargo.

Quem são os agentes delegados deste poder? Os agentes delegados deste poder são: os Agentes Políticos destinatários da delegação originária, através do mandato popular ou da nomeação, são os agentes que recebem a delegação originária, inclusive para produzir a lei; os Servidores Públicos, demais integrantes da administração; e os Particulares que desenvolvem atividades públicas, embora não sejam nem Servidores, nem Agentes Políticos, como no caso dos Mesários Eleitorais e titulares de Entidades Privadas.

E a última questão: **Quais são os requisitos para a regular execução da despesa pública?** As linhas gerais estão no próprio Código Civil, tangentes à

validade do ato jurídico de execução da despesa pública. A uma, o agente precisa deter capacidade delegada pela própria lei. A duas, a licitude do objeto atrelada a qualquer objetivo que vise atender necessidades coletivas. A três, a forma através de lei. Os instrumentos formais de delegação para o exercício do poder de executar a despesa pública são: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual. A lei é o instrumento pelo qual o povo, através de seus representantes, delega ao agente público, seja político, servidor ou particular em colaboração, a legitimidade para executar a despesa pública.

Em sede de ato administrativo, a maioria da doutrina sempre relaciona um quarto requisito para validade do ato administrativo – gênero de ato de execução da despesa pública -, o qual seria a finalidade pública. Mas a finalidade pública já está contida na própria licitude do objeto. O objeto, qualquer que seja, se ele não evidenciar uma finalidade pública ele é ilícito.

1.2. Os instrumentos de planejamento da despesa pública.

Um antecedente para se executar a despesa pública, para se agir em prol da coletividade é o planejamento. O planejamento não é exclusivamente anterior à execução orçamentária. Embora represente uma atividade, caracteristicamente, preparatória, também incide concomitante e posteriormente à execução, porque o planejamento tanto estabelece regras como corrige caminhos quanto avalia aquilo que foi realizado. A moderna definição de planejamento orçamentário público emana da Lei de Responsabilidade Fiscal. É praticamente impossível falar de gestão pública sem tratar do tema - Lei de Responsabilidade Fiscal. Esta Lei revigorou alguns conceitos e pinçou determinados aspectos crônicos da gestão pública, como, por exemplo, a despesa com pessoal, o sistema de endividamento e o controle do ônus de uma administração para a outra. A Lei de Responsabilidade Fiscal ao definir planejamento deu enfoque, principalmente, a esses elementos quando declara: “planejar é prevenir riscos que afetem o equilíbrio entre receitas e despesas”.

O Plano Plurianual (PPA), como peça de planejamento, deve definir, pelo menos, as diretrizes, os objetivos e as metas, especificando-os de acordo com aquilo que de fato se pretende executar. O planejamento traduzido no PPA vai orientar as ações de Governo para todo o período da gestão. A diretriz está situada como princípio a nortear toda ação da administração pública; o objetivo

seria aquilo que se pretende alcançar; e a meta a quantificação e especificação do objetivo. O PPA também tem seus conteúdos específicos no que tange às despesas de capital e de duração continuada, mas não contempla, apenas, despesas de capital. Existe uma idéia herdada do chamado orçamento de investimento de que o PPA conteria, tão-só, despesas de capital. Mas o programa de duração continuada vai envolver, necessariamente, despesas correntes, como as despesas de capital tendem a avocar, também, despesas correntes e assim sucessivamente. O Tribunal de Contas do Estado da Paraíba editou Resoluções Normativas e, numa dessas, incluiu três itens que devem ser observados quando da elaboração do PPA. A Constituição Federal menciona esses aspectos do Plano, mas o dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal que traria mais alguma coisa sobre o PPA foi vetado, deixando o sistema orçamentário órfão de maiores detalhes sobre como elaborar um Plano Plurianual. Então, o Tribunal de Contas editou normas no sentido de orientar a quem alberga a obrigação pública de elaborar o PPA. Assim, o PPA deve conter, também, um detalhamento da despesa por ano e para o período.

Outro instrumento de planejamento é a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) - criação da Constituição de 1988 e bastante prestigiada pela LRF. A LDO tem como objetivo maior orientar a elaboração do orçamento, mas, além disso, na leitura dos requisitos que devem está na LDO, funciona como um verdadeiro mecanismo de controle da própria execução orçamentária, porque a LDO deve prever, por exemplo, a indicação de alterações na legislação tributária. E para que isso? Para que as despesas ali planejadas possam ser suportadas com a arrecadação. Há uma indagação interessante sobre a eficácia de um dispositivo indicativo de eventuais alterações na legislação tributária na LDO, quando esta somente atrai eficácia plena no dia 1º de janeiro de cada exercício financeiro e as alterações tributárias poderiam restar prejudicadas por conta do princípio da anterioridade. Basta diferenciar vigência e eficácia da norma. A LDO ainda deve prevê instrumentos para a manutenção do equilíbrio entre receitas e despesas, como a limitação de empenho. Através do cotejo das Metas Bimestrais de Arrecadação com o Cronograma Mensal de Desembolso verifica-se a adequação da despesa à receita, para, se necessário aplicar-se essa técnica de limitar o empenho para corrigir eventuais desvios na execução do orçamento. Ainda com conteúdo da LDO temos: o controle de custos também; condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas ou privadas; previsão para renúncia de receita, através de concessão de benefícios, devida-

mente equacionada no que a LRF chamou de *Relatório de Metas Fiscais*. Por último, o anexo de metas fiscais e riscos fiscais. A LDO e o PPA não são instrumentos apenas de fixação de receita e de despesa. São instrumentos que, acima de tudo, servem para condicionar a despesa pública.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) - *Lei de Meios* -, vai apenas quantificar aqueles programas para o exercício, de acordo com o que foi estabelecido no Plano Plurianual e com as prioridades eleitas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias. É composto, basicamente, de três orçamentos: o orçamento de investimento das Empresas Estatais; o orçamento da Seguridade Social; e o fiscal. A Lei Orçamentária vai prevê, também, como a própria LDO, uma *reserva de contingência* destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos. Nesse campo, o aplicador da lei se depara com essa necessidade de diferenciar o que é imprevisto e o que é imprevisível. Imprevisto é o que se poderia prevê mas não se previu; o imprevisível é o que não se poderia prevê. Então, a lei situa a utilização da reserva de contingência apenas naquilo que foi imprevisto, ou seja, embora devesse ser previsto no orçamento, tendo sempre a idéia de que era previsível. A reserva de contingência é um instrumento que tende a minimizar a transmutação de dotações no orçamento. Podem acontecer incontingências, e para não alterar as dotações dos programas de Governo, teoricamente, bem elaborados, bem concebidos de acordo com metas, objetivos e diretrizes, pode-se lançar mão da reserva de contingência, desde que a hipótese se enquadre naquilo que a lei conceitua como tal. Ainda sobre o conteúdo da LOA, teríamos vários instrumentos, também, que visam organizar e disciplinar a regularidade da execução orçamentária, lembrando que o tema é condicionamento da execução orçamentária, e a lei orçamentária foi colocada, inclusive, como um instrumento formal de regularidade da execução orçamentária.

A Constituição Federal menciona prazos para a elaboração do PPA, LDO e LOA. A Lei 4.320 menciona que se a Constituição do Estado e a Lei Orgânica do Município não dispuserem diferentemente os prazos.

Além desses três documentos formalizados em lei, existem outros dois dispensados de tal rigor formal – o Cronograma Mensal de Desembolso (CMD) e as Metas Bimestrais de Arrecadação (MBA). Como se tratam de documentos da competência do Chefe do Poder Executivo, podem ser veiculados em decreto ou em outro ato de hierarquia inferior. A elaboração do CMD compete ao Chefe do Poder Executivo no prazo de trinta (30) dias a partir da publicação

da Lei Orçamentária. Deve detalhar a despesa pelo menos por função e programa, consignar os repasses aos demais Poderes. As MBA, cuja elaboração também compete ao próprio Chefe do Poder Executivo no prazo de trinta dias a contar da publicação da lei orçamentária, devem detalhar a arrecadação por categoria e fonte, especificando em separado as medidas de combate à sonegação, os valores a resgatar em sede judicial ou administrativa.

Nós teríamos, então, para resumir, a seguinte estrutura orçamentária. Um Plano Plurianual para quatro exercícios, uma LDO para cada exercício, assim também como uma Lei Orçamentária, um Cronograma Mensal e Metas Bimestrais de Arrecadação.

2. CONDICIONAMENTOS ESPECIAIS

2.1. O aumento da despesa em geral.

Para o aumento da despesa pela criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental, precisa haver, além da satisfação de outros requisitos, a declaração do ordenador de despesa de sua adequação orçamentária. Há um detalhe na lei a ser observado. Exige-se o preenchimento de requisitos para a despesa qualificada que acresça a despesa pública, ou seja, para aquelas despesas que visem aumentar a despesa pública originariamente concebida no orçamento. Daí porque a necessidade de um planejamento bem pensado, bem elaborado, para que o orçamento quando comece a ser executado não precise sofrer acréscimos. Mas, se no decorrer da execução orçamentária, se vislumbrar a necessidade de criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental - e quando a lei trata de criação, expansão ou aperfeiçoamento, está associando-os àqueles conceitos de programa, projeto ou atividade -, precisa o administrador preencher esses dois requisitos: elaborar o impacto trienal da nova despesa; e declarar que a despesa nova tenha adequação com os orçamentos públicos.

2.2. O aumento da despesa obrigatória de caráter continuado.

Essa categoria de despesa detém uma diferença marcante em face daquela vista anteriormente. Essa despesa obrigatória de caráter continuado, segundo a lei, é apenas a despesa corrente que seja executada por mais de dois exercícios e derive de lei, medida provisória ou ato normativo. Cuida-se apenas

de despesa corrente que seja executada por mais de dois exercícios aumentando a despesa pública inicialmente concebida. Se a despesa de caráter continuado já estiver adequada ao orçamento público, então não há que se falar em aumento. São requisitos para o aumento da despesa obrigatória de caráter continuado: a mesma estimativa trienal para o aumento da despesa comum; a demonstração da fonte de custeio; e declaração do ordenador de despesa.

2.3. Aumento da despesa com seguridade social.

Outro condicionamento para a execução da despesa pública diz respeito ao aumento da despesa com a seguridade social. Vejam bem que a despesa que exige o preenchimento de requisitos é a despesa que aumenta aquela, originariamente, concebida. Essa despesa com a Seguridade Social, pela sua natureza, teve o mesmo tratamento da despesa obrigatória de caráter continuado, que é natural. A despesa com a Seguridade Social tende a ter as mesmas características da despesa obrigatória de caráter continuado. Daí, a legislação previu os mesmos requisitos para o seu aumento, com algumas exceções previstas na própria legislação.

2.4. A despesa com pessoal.

Há muito tempo se tenta limitar a despesa com pessoal. A grande novidade do novo sistema implementado no ordenamento jurídico é o estabelecimento de limites específicos, onde os demais Poderes e órgãos foram chamados a, também, fazerem esforços no sentido de contenção da despesa com pessoal. No caso do Estado, o limite global foi fixado em 60% da receita corrente líquida, e no caso dos Poderes Executivo (49%), Legislativo (3%) e Judiciário (6%), e Ministério Público (2%), relativamente ao limite que se denominou de *limite específico*. Há, também, o *limite prudencial*, correspondente a 95% do limite específico. Quando a despesa com pessoal estiver acima do limite prudencial, a lei prevê uma série de condicionamentos para execução da despesa, são as chamadas *medidas preventivas*. Quando a despesa com pessoal ultrapassa o limite prudencial, em regra, não há obrigação para reduzir a despesa, há obrigação para não aumentar a despesa. A correção dessa ultrapassagem do limite prudencial pode se operar, apenas, com o incremento da receita. Então, não vai ser necessária a diminuição da despesa para adequar a despesa com pessoal ao

seu limite prudencial estabelecido, bem como, ao próprio limite legal. Tem um detalhe nesse controle da despesa com pessoal que foi objeto de preocupação, principalmente, pelas Câmaras de Vereadores que, na maioria dos casos, têm problema com despesa com pessoal, no sentido de até quando e a partir de quando a despesa deve ser reduzida. A Lei de Responsabilidade Fiscal menciona o momento para apurar a despesa. Não é todo mês, não é todo instante, não é todo dia, embora seja possível fazer esse controle, com um sistema informatizado, sobre se a despesa com pessoal está ou não acima do limite. Para efeito de cumprimento de prazo e instrumentalização das contenções de despesa, a lei prevê as datas específicas. No caso do Estado, o prazo para apuração da despesa com pessoal é o quadrimestre. Ao final de cada quadrimestre se apura se a despesa com pessoal está acima do limite prudencial ou está acima do limite máximo e, a partir dali, é que se fixa o prazo para redução. A despesa com pessoal quando estiver acima do limite aí sim será preciso reduzir, pelo menos em 20% os cargos comissionados, depois os servidores não estáveis, que são aqueles admitidos antes de 1988, mas com menos de cinco anos na função pública, e servidores estáveis. Outra forma de adequar a despesa com pessoal reporta-se às contratações de pessoal terceirizado. Os contratos podem ser rescindidos pela administração pública quando estiver presente o interesse público. É uma forma prevista na lei de licitações e contratos para a extinção do contrato público, quando ali estiver presente o interesse público. O tratamento que a legislação deu a determinadas despesas é bastante interessante. Existe o condicionamento de despesa ordinário, ou seja, aquele que se verifica todo ano, e existe o condicionamento de despesa extraordinário. No caso dessa despesa com pessoal nos último cento e oitenta dias de mandato, a lei previu um sistema extraordinário de contenção de despesa, porque durante toda a legislatura já existem os limites ordinários. A legislação estabeleceu que é nulo o ato que resulte aumento de despesa com pessoal nos cento e oitenta dias do final do mandato. Surgiu uma discussão de uma lei editada nos últimos cento e oitenta dias de mandato, se ela seria nula ou se ela teria eficácia suspensa até 1º de janeiro do exercício seguinte. A legislação estabelecer a nulidade do ato não o qualificando de administrativo ou legislativo. Admitir-se uma lei concessiva de aumento aos servidores, nos últimos cento e oitenta dias de mandato, poder ter eficácia a partir de 1º de janeiro do início do novo mandato, romperia o princípio defendido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, de não se onerar a administração futura a partir de atos da administração passada.

2.5. Serviços de terceiros.

A despesa que se quer limitar é a com serviços de terceiros até o exercício de 2003. O que é serviços de terceiro? Muitas dúvidas surgiram, mas a Secretaria do Tesouro Nacional editou algumas normas e disciplinou o que seria serviços de terceiros. O parâmetro é a receita corrente líquida do mesmo exercício que a despesa estiver sendo executada. O limite é individual para cada ente da Federação, inclusive, para cada Poder ou órgão, porque vai ser o limite de comprometimento da receita corrente líquida com serviços de terceiros em 1999.

2.6. Transferências voluntárias.

Para transferências voluntárias, devem ser observadas várias condições pelo ente repassador das transferências voluntárias: compatibilidade com a LDO, PPA e LOA. Quem recebe também tem de observar alguns requisitos: pontualidade com o pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor; ter prestado contas das anteriores; estar cumprindo os percentuais de aplicação em Saúde e Educação; previsão de contra-partida; e observância a limites previstos na própria lei.

2.7. Despesas com pessoas físicas ou jurídicas.

Envolve a destinação de recursos financeiros ou materiais a pessoas - Essas despesas precisam ter lei específica que a autorize, e precisam estar compatibilizadas com o condicionamento geral de execução da despesa pública, ou seja, com o PPA, LDO e a LOA.

2.8. Dívida Pública e operações de crédito.

A Dívida Pública passou a ter um tratamento novo a partir da edição das Resoluções nº 40 e 43, do Senado Federal. Um efeito interessante dessas Resoluções do Senado Federal foi elastecer o prazo para adequação da despesa com endividamento ou da dívida consolidada, diferentemente do que dispunha a LRF, mas lembremos que o Senado tem competência privativa para dispor sobre endividamento público. Pelo limite previsto na Resolução nº 40, no caso do Estado, a chamada dívida consolidada líquida não pode ultra-

passar a duas vezes a receita corrente líquida. No exercício de 2001 esse percentual atingiu a 133%. O prazo para adequação na LRF seria de três quadrimestres, mas pela Resolução do Senado, o prazo é de quinze anos para redução do excesso na proporção de 1/15 (um quinze avos) por ano. As operações de crédito também passaram a ter novos limitadores disciplinados pela Resolução do Senado federal, de nº 43.

2.9. Obrigações de final de mandato.

Prudentemente, o legislador não fez referência a inscrição da despesa nos últimos oito meses de mandato, e sim a assunção da obrigação de pagar nos últimos meses de mandato. Assunção da obrigação decorre do contrato e da efetiva contra-prestação. Essas despesas devem ser cumpridas, integralmente, até o final do mandato, e, se não o forem, deve haver pelo menos dinheiro correspondente em caixa. Esse é mais um condicionamento extraordinário para o equilíbrio das contas públicas, porque ele só está previsto para os últimos oito meses de mandato. E qual é o ordinário? É a manutenção do equilíbrio das contas públicas, ou seja, a impossibilidade de não mais se poder verificar *déficit* na execução do orçamento. Quando a lei fala que o planejamento deve prestigiar o equilíbrio das contas públicas, ela está, conseqüentemente, estabelecendo um mecanismo cotidiano, ou seja, ordinário de controle, dizendo que as receitas não podem ser superadas pela despesa, e no último exercício de mandato, se estabeleceu esse mecanismo.

2.10. Despesa com produtos da alienação de ativos.

As despesas com o produto da alienação de ativos, também passaram a ter tratamento especial. Essas despesas com alienação de ativos são as chamadas *receitas de capital* e elas só podem ter destinação para despesas de capital ou destinação para regime de previdência.

2.11. Novos projetos.

Somente podem ser iniciados novos projetos se os em andamento estiverem com os recursos necessários à sua conclusão assegurados, sopesando-se ainda os custos de manutenção.

2.12. Desapropriações.

As desapropriações precisam ser indenizadas, previamente, inclusive como determina a Constituição. O norte de todo esse condicionamento é fazer com que a atual gestão não onere a gestão seguinte, porque se sabe que a desapropriação não devidamente indenizada gera fabulosas demandas judiciais e, em regra, as sentenças são favoráveis aos expropriados e em valores astronômicos, e isso tende a dificultar as gestões futuras.

2.13. Repartições tributárias.

O tema repartições tributárias foi inserido como condicionamento da despesa pública, pois representa absoluta proibição para execução da despesa pública, ou seja, se a receita é de repartição obrigatória, não pode jamais ser utilizada por aquele ente que tem a obrigação de repartir, ou seja, o Estado ao arrecadar o seu IPVA, seu ICMS, ao auferir a sua parcela do IPI Exportação, aquela parcela cabível ao Município tem um condicionamento absoluto para a não utilização. Os Estados repartem o IPVA, o ICMS, o IPI. A entrega de valores é disciplinada pela Lei Complementar nº 63/90 e pela Lei Estadual nº 6.700/98. No caso do IPVA, a legislação dispõe que no momento da arrecadação 50% deve ser repartido diretamente com o Município onde o veículo está matriculado. O valor deve ser creditado através do próprio documento de arrecadação. O crédito deve ser depositado no local escolhido pelo Município titular da parcela. No caso do ICMS, a questão é um pouco mais complexa, mas está bem delimitada pela legislação. A Constituição diz que 25% do produto da arrecadação do ICMS pertencem aos Municípios, e diz em seguida que três quartos desses 25%, no mínimo, vão ser repassados de acordo com o que ela chamou de *valor adicionado* de cada Município, e um quarto, no máximo, de acordo com o que a Lei Estadual estabelecer. A Lei Estadual nº 6.700/98 disciplina que: 75% do ICMS pertencente aos Municípios serão repassados pelo critério do valor adicionado; 5% pelo critério populacional; e 20% equitativamente ou igualmente. O valor adicionado é calculado em cada Município de acordo com as mercadorias saídas, deduzindo-se as entradas. Esse valor adicionado tem uma peculiaridade interessante, também. Ele tem o ano de apuração, tem o ano de aplicação e tem o ano de referência. Então, no cálculo do valor adicionado, serão computadas operações que constituam fato gerador. O

valor adicionado não se reporta a arrecadação, ele se reporta à ocorrência do fato gerador. No sistema tributário existe a legislação tipificando o que é fato gerador abstrato; existe o fato imponible, que é o fato gerador concreto. No momento da ocorrência do fato gerador concreto surge a obrigação, e esta é formalizada pelo lançamento constitutivo do crédito, e mais adiante, em regra, dá-se o pagamento, e assim se efetua a arrecadação. Então, a lei menciona como critério para elaborar o valor adicionado, a ocorrência do fato gerador, inclusive não levando em consideração a questão do pagamento antecipado, ou prorrogado, bem como a questão do crédito, também, diferido ou prorrogado. Manda-se incluir nesse valor adicionado algumas imunidades previstas na Constituição, como as imunidades nas operações com petróleo, derivados e energia, as imunidades decorrentes da destinação de produtos industrializados para o exterior, e aquelas imunidades objetivas no que tangem aos livros, jornais, periódicos e o papel destinado à sua impressão. Então, essas operações são valoradas, embora não sofram tributação, e irão repercutir no cálculo do valor adicionado, segundo a Lei Complementar nº 63/90. Esse cálculo, com leva em consideração quatro exercícios, praticamente. Então, o Estado vai apurar a relação percentual entre o valor adicionado em cada Município e o valor total do Estado. Cada Município vai ter a sua contribuição, ou seja, o seu valor adicionado comparado com todo valor adicionado relativamente ao Estado. Fazendo essa operação em cada exercício, o Estado vai utilizar dois exercícios anteriores ao de apuração para encontrar o percentual que vai ser aplicado. Por exemplo, em 2003 o índice de distribuição pelo valor adicionado de ICMS com os Municípios foi apurado em 2002 e levou em consideração os exercícios de 2001 e 2000 - a lei impõe considerar a média dos exercícios anteriores ao de apuração. O Estado deve depositar a parcela do Município numa chamada *conta única* de ICMS, aberta em estabelecimento oficial. Sobre a efetiva arrecadação dar-se-á a repartição, diferentemente do cálculo do valor adicionado, porque no valor adicionado se leva em consideração o fato gerador, e na repartição se leva em consideração a efetiva arrecadação. Essa conta é de titularidade conjunta, como a própria lei diz, servindo apenas para repartir esses recursos. Então, uma vez depositado o recurso na conta o Banco, de posse dos índices de distribuição, vai, no segundo dia útil de cada semana, distribuir com os Municípios aquilo que recebeu na semana anterior. As repartições tributárias do IPI-Exportação, segundo a Constituição e Leis Complementares nº 63 e nº 62, seguem a mesma metodologia da repartição do ICMS.

2.14. Despesas com educação.

Seguindo o método de identificar os elementos que servem para estabelecer o condicionamento da despesa, teríamos, para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, cuja limitação tem base atualmente no artigo 212, da Constituição Federal, como receita — ou em razão de que — todas aquelas parcelas de impostos próprios e transferidos, pertencentes ao Estado. Quando a Constituição utiliza o termo “transferido”, na verdade são impostos repartidos - para não se confundir transferência obrigatória de impostos para aquelas transferências voluntárias. Então, os primeiros três seriam os impostos próprios - o IPVA, o ICMS e o Imposto sob Transmissão de Bens, *Causa Mortis* ou Doações -, e os demais são repartições que o Governo Federal, constitucionalmente, deve fazer aos Estados - o Fundo de Participação dos Estados, composto de Imposto de Renda e de Imposto Sob Produtos Industrializados; o Imposto de Renda retido na fonte, que já fica diretamente no Estado; o IPI Exportação; a compensação pela desoneração do ICMS prevista na Lei Complementar nº 87; o Imposto sob Operações Financeiras, cujo o Estado recebe uma parcela quando incidente sob o ouro; e os impostos residuais. O limite mínimo de aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, segundo aquelas despesas que podem ser executadas de acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, arts. 75 e 71. O percentual, ou seja, em quanto se quer limitar, no caso do Estado, o comprometimento é de 25%. O controle e o período de verificação da receita e da despesa são igualmente importantes. Sabe-se que pela legislação financeira a receita segue o regime de caixa, ou seja, pertence ao exercício em que for, efetivamente, arrecadada, e a despesa o regime de competência, a despesa é do exercício em que ela foi, legalmente, empenhada. Então, o período de aplicação e de controle é anual. A cada ano vai se verificar a receita, efetivamente, arrecadada daquelas parcelas e a despesa regularmente empenhada. A LDB prevê uma correção trimestral das aplicações em Educação. A cada trimestre deve ser feito um levantamento e se proporcionalmente não se estiver atingindo o limite mínimo de aplicação, a lei obriga uma correção para o próximo trimestre. Então, quando se chegar ao último trimestre do ano, ou seja, ao findar o mês de dezembro, teoricamente, a lei possibilita uma correção até o mês de março. Mas para a despesa executada até o mês de março do exercício seguinte ser considerada do exercício anterior, ela precisa ter sido legalmente empenhada até 31 de dezembro, para que ela possa ser considerada do exercí-

cio anterior. É preciso ainda haver receita disponível em 31 de dezembro compatível com os empenhos.

O legislador criou, a partir da Emenda Constitucional nº 14, uma vinculação especial para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental. A receita continuou sendo aquela decorrente nos impostos previstos no artigo 212, naquelas mesmas parcelas. A despesa, agora, é restrita ao Ensino Fundamental. O percentual é 60% daqueles 25% que se resumem em 15%. O período de aplicação e controle é anual, porque não foi estabelecida nenhuma exceção e o termo final é 12 de setembro de 2006, pois a Emenda Constitucional rege o assunto para os dez primeiros anos contados a partir da sua promulgação, que foi em 12 de setembro de 1996. Além desse limite, além desse critério de aplicação em Educação, criou-se o chamado FUNDEF para regular, além da aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental, a Valorização do Magistério, porque a Emenda teve uma dupla finalidade, ou seja, incrementar o Ensino Fundamental e valorizar o Magistério. Então, a receita do que se chamou de FUNDEF - um fundo contábil e não um fundo financeiro. Tanto o Estado quanto os Municípios devem ter conta específica para receber recursos distribuídos do FUNDEF, que é composto de 15% de algumas daquelas parcelas, inclusive parcelas do Município ali especificadas: ICMS, FPE e FPM; as parcelas da Lei Kandir, transferidas aos Municípios e Estado; e o IPI Exportação do Município e do Estado. A despesa do FUNDEF é com manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental e remuneração dos profissionais do Magistério do Ensino Fundamental. O percentual de comprometimento mínimo dá-se em relação à remuneração dos professores. Então, 60% no mínimo do FUNDEF devem ser comprometidos com remuneração de Professor. O período de aplicação e verificação é anual, e o termo final é 2006. Sobre o FUNDEF, especificamente, a lei manda que ele seja gerido por um Conselho de Acompanhamento Social e exige o estabelecimento de um Plano de Carreiras e Salários para o Magistério.

2.15. Despesas com saúde.

A Emenda Constitucional nº 29 criou condicionamentos para a execução de despesas com ações e serviços públicos de Saúde. Os novos recursos vinculados serão aplicados através do Fundo de Saúde. Então, existe um movimento, uma administração desses recursos, ou seja, o recurso é arrecadado, é alocado

em Fundo de Saúde e dali sai para a sua aplicação. As despesas com ações e serviços públicos de Saúde, depois de muita discussão, se estabeleceu que podem ser as da função Saúde, da função Saneamento e da função Gestão Ambiental, adequadas com à disciplina da Lei nº 8.080/90. Quem não estiver aplicando tem a oportunidade de atingir o percentual em cinco anos, à razão de 1/5 (um quinto) por ano. O período de aplicação é anual, e o termo final para essa vinculação, não há.

Muito Obrigado.

() Palestra proferida no Seminário realizado pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba e Governo do Estado, através da Secretaria do Controle da Despesa Pública, em janeiro de 2003.*



O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (*) (**)

► Valmir Campelo

Ministro Presidente do Tribunal de
Contas da União (TCU)

Inicialmente, gostaria de agradecer o honroso convite formulado pelo Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, Luiz Nunes Alves, para abrir a sessão inaugural deste importante Seminário acerca do Controle Externo da Administração Pública Estadual. Com muita alegria retomo à Paraíba, terra generosa, hospitaleira e povoada de notáveis talentos, a quem homenageio nas figuras singulares do imortal José Lins do Rego e do saudoso Ministro João Agripino Filho, criador do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba e Presidente do Tribunal de Contas da União em 1973. Creio que o Seminário será profícuo na medida em que permitirá examinar entendimento esposado pelo Tribunal de Contas da União, no trato das questões próprias da Lei de Responsabilidade Fiscal. Nesse contexto, a presente exposição pretende oferecer uma visão do Sistema de Controle Externo do Brasil contemporâneo e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Tema de grande relevância na mudança de época em que se vive, a cogitada Lei de Responsabilidade também será objeto de exame. O Controle Externo exercido pelo Congresso Nacional, sobre a administração financeira e orçamentária, fundamenta-se no artigo 70 da Constituição Federal, cujo texto com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, assim prescreve:

“A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das Entidades da Administração Direta e Indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia

de receitas será exercido pelo Congresso Nacional mediante o controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único: Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre os dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda ou que em nome desta assuma obrigações de natureza pecuniária”.

A Carta Magna consagrou a expressão “Controle Externo” em referência àquele efetuado pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União, a teor do disposto no *caput* do artigo 71: “*O Controle Externo a cargo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União*”. Por definição constitucional, o interesse do Controle Externo é universal, abrange toda a gama de instituições, programas, projetos, atividades e também todas as formas de fiscalização, pois, permite a prática de todos os métodos de verificações consagrados no âmbito organizacional público e privado. Promulgada a Carta em 1988, o Tribunal de Contas da União teve sua jurisdição e competência, substancialmente, ampliadas, recebeu poderes para, no auxílio ao Congresso Nacional, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das Entidades da Administração Direta e Indireta, quanto à legalidade, à legitimidade, à economicidade e à fiscalização da aplicação das subvenções e renúncia de receitas. O controle exercido pelo Tribunal não se restringe à apuração de desvio de recursos públicos, nem a imputação de multa aos maus gestores da coisa pública. Na verdade, as ações de fiscalização primam pelo controle preventivo e, concomitante, assumem papel preponderante à medida em que evita o desvio e desperdício do erário. Observo que nesse processo de controle dos gastos governamentais, a população assume papel fundamental ao fiscalizar o emprego e o desempenho da máquina pública por meio do controle social. Instrumento para construção da cidadania e para o fortalecimento da democracia no País, o Tribunal de Contas da União está consciente de que deve dar respostas cada vez mais rápidas e eficazes aos anseios do Congresso Nacional e da sociedade e, para tanto, busca, constantemente, a melhoria da gestão pública a fim de que os recursos sejam utilizados com eficiência e probidade, de forma a reduzir as carências da população. Com sede no Distrito Federal e jurisdição em todo o território nacional, o Tribunal é integrado por nove Ministros e exerce as seguintes funções básicas: *consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa, decisória e de fiscalização*.

Dentre as atividades realizadas pelo Tribunal de Contas da União, no exercício do Controle Externo, destaco as seguintes: Exame e julgamento de contas - Por força da lei, todos os dirigentes de entidades públicas ou beneficiadas com recursos da União são obrigados a prestar contas e, portanto, estão sujeitos a fiscalização, apreciação e julgamento do Tribunal; Instrução de processos - O Ministro Relator preside a instrução do processo desde a sua instauração, determinando medidas saneadoras cabíveis, citação, audiência ou sobrestamento, até a fase de pronunciamento de mérito mediante relatório e voto levados ao Colegiado, até o Plenário ou à Câmara; Fiscalização de atos e contratos - Para eficácia do controle e a instrução do julgamento das contas, o Tribunal realiza acompanhamento sistemático das publicações em Diário Oficial e, mediante consulta dos sistemas informatizados existentes na esfera da Administração Federal, das leis relativas aos Planos Plurianuais, das Leis das Diretrizes Orçamentárias, das Leis Orçamentárias Anuais, bem como das aberturas de créditos adicionais, dos editais de licitação, dos contratos administrativos e convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres. Verificada a ilegalidade de ato ou contrato, o Tribunal mediante decisão preliminar, fixa um prazo de quinze (15) dias para que o responsável adote as providências necessárias no exame do cumprimento da lei indicando de forma expressa os dispositivos a serem observados. Inspeções e Auditorias - As Inspeções e Auditorias são procedimentos de fiscalização de natureza contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, quanto aos aspectos de legalidade, de legitimidade, de economicidade, tendo como finalidade subsidiar a instrução e o julgamento do processo, suprir omissões e lacunas, esclarecer dúvidas, apurar denúncias de irregularidades, atender pedidos oriundos do Congresso Nacional e assegurar a eficácia do controle; Exame de denúncia - A denúncia é prerrogativa de qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato como instrumento auxiliar à fiscalização promovida pelo Controle Externo, tendo as seguintes características: caráter sigiloso até que se comprove a sua procedência; arquivamento após diligências, caso nada se constate. Reunidos as provas e os demais atos dos processos, será assegurada aos acusados a ampla defesa. Para a sua formalização perante o Tribunal, as denúncias devem observar os seguintes requisitos: referir-se a administrador ou responsável sob a jurisdição do Tribunal; estar redigida em linguagem clara e objetiva, contendo nome do denunciante, qualificação e endereço; apresentar indícios concernentes às irregularidades denunciadas. Prerrogativas do Tribunal: Dentre as prerrogativas legais do Tribunal destaca-se a aplica-

ção de sanções a administrador faltoso nas seguintes modalidades: multas, inabilitação para o serviço de cargo em comissão ou função de confiança por um período de cinco a oito anos; inidoneidade do licitante fraudador para participar de licitação por um período de até cinco anos. Nesse contexto, devem ser incluídas as medidas cautelares que podem ser concretizadas na forma de afastamento temporário do responsável, indisponibilidade de bens por período de até um ano; arresto de bens mediante a solicitação à Advocacia Geral da União, por intermédio do Ministério Público junto ao Tribunal. Cabe registrar, por fim, a prerrogativa constitucional da Corte de Contas para, em caso justificado, sustar a execução de ato impugnado, comunicando à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, bem como representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados. O Controle Externo e a Lei de Responsabilidade Fiscal – A preocupação com o equilíbrio fiscal não é algo existente apenas no Brasil, é uma característica de todos os países que conseguiram atingir elevado nível de desenvolvimento econômico e social. O fundamento que marca a Lei de Responsabilidade Fiscal é o de criar normas de conduta de forma organizada, para o responsável pela gestão das finanças públicas da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, incluindo-se, também, todos os Órgãos da Administração Indireta, Agências reguladoras dos serviços públicos e organizações sociais. Busca a referida lei, pelas modificações introduzidas, que a eficiência administrativa na Gestão Fiscal imponha equilíbrio nas contas públicas, a fim de abrir espaço para que as atividades administrativas retornem ao atendimento das necessidades de saúde, educação, segurança, amparo aos idosos, proteção à infância e erradicação da pobreza, surgindo assim o desenvolvimento que a cidadania tanto reclama. A Lei de Responsabilidade Fiscal foi estruturada em torno de quatro pilares: *Planejamento, Transparência, Controle e Responsabilização*. A responsabilidade na Gestão Fiscal, como dimensionada no § 1º, do artigo 1º da lei, pressupõe a ação planejada e transparente em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas e resultado entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições, no que tange à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras dívidas consolidadas e imobiliária, operações de crédito, inclusive, por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em *restos a pagar*.

Cabe mencionar o destaque dado pela Lei de Responsabilidade Fiscal à transparência (artigos 48 e 49) que será instrumentalizada e assegurada por

planos, orçamentos e Lei das Diretrizes Orçamentárias; prestações de contas e respectivo Parecer Prévio; Relatório Resumido de Execução Orçamentária; Relatório de Gestão Fiscal; versões simplificadas desses documentos; participação popular; realização de audiências públicas durante processos de elaboração e de discussão de plano. O controle, por sua vez, foi reforçado de duas formas: a primeira, com o estabelecimento de limites para realização ou comprometimento de algumas categorias de gastos; a segunda., com atribuição de competência aos Tribunais de Contas para atuar, preventivamente, mediante acompanhamento da evolução das despesas, emissão de Alerta quando os limites estabelecidos estiverem próximos de serem atingidos e indicação de fatos que possam comprometer custos ou resultados de programas ou indicar irregularidades na Gestão Orçamentária. O último pilar, o da responsabilização, implica na possibilidade de aplicação de sanções a entes que infringem normas que poderão ficar impedidos de receber transferências federais voluntárias, obter garantias e celebrar operações de crédito. O ente ficará impedido de receber transferências voluntárias se deixar de instituir, prever e arrecadar todos os tributos de sua competência, não observar os limites para estoque da dívida, não enviar as suas contas ao Poder Executivo Federal, deixar de publicar o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório da Gestão Fiscal, ultrapassar os limites definidos para despesa total com pessoal e na hipótese de não cumprimento dos limites constitucionais relativos a Educação e a Saúde. Nos casos de não enviar as suas contas ao Poder Executivo Federal e exceder os limites de gastos com pessoal ficará, ainda, impedido de contratar operações de crédito. Além disso, até a total liquidação da dívida que tiver sido honrada pela União ou pelo Estado, em decorrência de garantia prestada em operação de crédito, terá suspenso o acesso a novos créditos ou financiamentos. Para completar o sistema de responsabilização, a Lei nº 10.028/2000 estabeleceu crimes contra a gestão fiscal irresponsável e penalidades aplicáveis aos Agentes Públicos. Em determinados casos, tais penalidades podem atingir mesmo os dirigentes de Poderes ou órgãos. Cabe registrar que na busca do equilíbrio financeiro, a Lei de Responsabilidade Fiscal enfrenta dois aspectos fundamentais da nossa cultura de gastos públicos: a tendência a gastos elevados com pessoal e o endividamento constante e crescente. Até pouco tempo não tínhamos assimilado a idéia de que a máquina estatal não pode ser um fim em si mesma. Além de pagar pessoal é necessário ter dinheiro em caixa para fazer frente a outros gastos típicos do Governo, como investimento em infra-estrutura, a oferta de bens e

serviços de natureza social e o estímulo a setores estratégicos. No que se refere à Dívida Pública, não tínhamos sepultado a idéia de que não podemos nos sustentar a custo de endividamento desenfreado, porque a dívida de hoje será, certamente, o problema de amanhã. A experiência nos últimos três anos demonstra que, felizmente, essa cultura se modifica graças à Lei de Responsabilidade Fiscal. Vivemos a fase de consolidação da Lei de Responsabilidade Fiscal, cuja força é uma realidade inquestionável entre nós por se tratar de diploma legal, que envolve diversos aspectos das finanças públicas. O sentido de seus inúmeros dispositivos será encontrado quando da sua aplicação ao caso concreto. Neste contexto, a atuação dos Tribunais de Contas alcança, na atualidade, patamar de alta responsabilidade para o aperfeiçoamento da democracia.

Ao receberem atribuições mais ampliadas em face da Lei de Responsabilidade Fiscal, os Tribunais de Contas devem meditar acerca da finalidade mais larga que a referida lei visa alcançar, especialmente a de ser instrumento impositivo para que o equilíbrio das receitas e despesas seja atingido pela União, Estados, Municípios, Distrito Federal e Entidades da Administração Indireta. Neste alvorecer do século XXI, as Cortes de Contas devem ter a preocupação voltada para o reconhecimento de que a humanidade caminha para uma sociedade plural, tanto para o pluralismo econômico quanto para o social, conforme apontou o eminente Ministro Marcos Vilaça em magnífico trabalho intitulado “Democracia, Vigência e Vivência”. Os Tribunais de Contas do século XXI enfrentarão as mudanças a serem impostas pela era atual e, por isso, devem ser instituições voltadas para impor consideração ao cidadão acima do Estado e não ao contrário. Algumas novidades da Lei de Responsabilidade Fiscal: destaco a técnica adotada na elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal, de conceituar várias entidades de natureza financeira, fiscal e contábil. Essas novas conceituações adotadas pelo legislador devem ser vistas como inseridas no contexto modificador da norma aprovada e com a finalidade de evitar discussões teóricas sobre os fins a que pretendem atingir. Uma nova cultura interpretativa deve ser adotada pelos Tribunais de Contas a respeito de tais entidades, passando a trabalhar com elas de acordo com os elementos dispostos na lei. Como exemplo desses novos conceitos firmados pela lei, cito, adotando os seus termos, as seguintes entidades: Gestão Fiscal – A responsabilidade na Gestão Fiscal pressupõe a ação planejada e transparente em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultado

entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições, no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras dívidas, consolidada, imobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessões de garantia e inscrições em *restos a pagar*. Responsabilidade da Gestão Fiscal – Constituem requisitos essenciais a previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação (artigo 11). Observo que estes conceitos são de natureza fechada por estarem concentrados na Lei de Responsabilidade Fiscal. Eles ingressam na órbita jurídica do modo que o legislador os assentou. A doutrina e a jurisprudência têm pouco campo de ação para discutí-los, pelo que a obediência dos Tribunais de Contas às linhas por ele fixadas é imediata, sem restringir ou ampliar o raio das ações por ele delimitadas. Outro tópico a ser, também, ressaltado, é o relativo ao disposto no artigo 42, que veda ao titular de Poder ou Órgão, nos oito últimos meses de mandato, assumir as dívidas que não possam ser pagas até o final de sua gestão ou que tenham parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para esse efeito. Por fim, trato do artigo 67 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que institui inédita forma de controle da Gestão Fiscal: é a que passa a ser feita pelos Conselhos de Gestão Fiscal. O referido dispositivo dispõe:

Artigo 67 – O acompanhamento e a avaliação de forma permanente da política e da operacionalidade da Gestão Fiscal serão realizados por Conselho de Gestão Fiscal constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e das Entidades Técnicas representativas da sociedade, visando:

- I - harmonização e coordenação entre os entes da Federação;
- II - a disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da Gestão Fiscal;
- III - na adoção de medidas de consolidação das contas públicas, padronização das Prestações de Contas e dos relatórios demonstrativos da gestão Fiscal de que trata a Lei Complementar, normas e padrões mais simples para os pequenos municípios, bem como os outros necessários ao controle social;
- IV - divulgação de análise de estudos e diagnósticos;

§ 1º - O Conselho a que se refere o Caput instituirá a forma de premiação e reconhecimento público aos titulares de Poder que alcançarem resultados meritórios em suas políticas de desenvolvimento social conjugados com a prática de uma Gestão Fiscal pautada pelas normas desta Lei Complementar;

§ 2º - *Lei disporá sobre a composição e a forma de funcionamento do Conselho.*

A instalação e o funcionamento de tais Conselhos estão na dependência da Lei Ordinária que deverá ser aprovada fixando a sua composição e a forma de seu funcionamento a seguir, rigorosamente, a vontade do legislador. No *Caput* do artigo 67, evidencia-se que representante do Tribunal de Contas integrará esses Conselhos. A fiscalização do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, pelo Tribunal – A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, foi instituída com o propósito de promover o equilíbrio das contas públicas, por meio do estabelecimento de mecanismo de Controle de Gestão Fiscal. Referida norma atribuiu aos Tribunais de Contas papel preponderante na fiscalização do cumprimento de seus dispositivos. A Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, Lei de Crimes Fiscais, em seu artigo 5º, discrimina as infrações administrativas contra as leis de finanças públicas e atribui ao Tribunal de Contas da União – a quem compete a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida, processar e julgar referidas infrações. Com o advento das supra citadas leis, o Tribunal de Contas da União organizou Grupos de Trabalho com o objetivo de disciplinar os procedimentos internos, em face das novas atribuições que lhe foram conferidas. Em razão dos trabalhos desenvolvidos, foi aprovado pelo Plenário a Resolução nº 142, a qual dispõe sobre as competências atribuídas ao Tribunal de Contas da União pela Lei Complementar nº 101/2000. Os artigos 54 e 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal dispõem a respeito da obrigatoriedade da publicação por parte dos Órgãos Públicos Federais, dos respectivos Relatórios de Gestão Fiscal, de periodicidade quadrimestral, até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder. Esse relatório constitui um dos instrumentos de transparência da Gestão Fiscal e deve conter, entre outros dados, despesa com pessoal, dívida consolidada e mobiliária, as concessões de garantias. Sua publicação deve ser realizada de modo a permitir amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico. A não divulgação ou não envio do Relatório da Gestão Fiscal ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas, nos

prazos e condições estabelecidos na lei, constitui infração administrativa, cujo processamento e julgamento deverão ser realizados pelos Tribunais de Contas a quem compete a fiscalização do órgão ou entidade envolvida. No primeiro trimestre de 2001, o Tribunal de Contas da União passou a verificar se os Órgãos Públicos Federais publicaram os respectivos Relatórios de Gestão Fiscal, referente ao último quadrimestre do exercício de 2000, no prazo legal. Em face dessa nova atribuição, o Procurador Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União ingressou com representação na Corte de Contas, referente a omissão de publicação dos Relatórios de Gestão Fiscal por parte de alguns órgãos federais. Ao examinar a representação, o Plenário determinou aos Agentes Públicos, que não cumpriram o prazo legal para emissão do Relatório de Gestão Fiscal, que obedeçam o disposto do artigo 54 e 55, da Lei de Responsabilidade Fiscal, sob pena de serem aplicados os dispositivos dos §§ 2º e 3º, da Lei Complementar nº 101 e da Lei nº 10.028.

O Tribunal vem acompanhando a publicação dos Relatórios de Gestão Fiscal, tendo proferido decisões a cada quadrimestre, acerca da observância da Lei de Responsabilidade Fiscal por parte de órgãos federais. O Tribunal de Contas da União tem recebido várias consultas originárias de diversos órgãos com a finalidade de elidir as dúvidas suscitadas quanto a aplicação dos dispositivos legais previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, das quais destaco a formulada pelo Senado Federal, no fim de 2001. Indagou aquela Casa Legislativa: Quais as despesas com terceiros que estariam sujeitos ao limite transitório previsto no artigo 72, correspondente ao percentual da Receita Corrente Líquida comprometida com essa finalidade, no exercício de 1999. Naquela oportunidade, o Tribunal analisou tese de que apenas despesas realizadas com substituição de mão-de-obra não estariam sujeitas a esse limite. Firmou o entendimento de que a totalidade das despesas com serviços de terceiros está sujeita ao limite previsto no artigo 72, excluídas justamente as contratações para substituição de servidores e empregados públicos, porque estas estão incluídas no limite específico de gasto fixado no § 1º, do artigo 18. Relaciona, ainda, as atividades de Controle Externo desenvolvidas atualmente pelo Tribunal em observância à Lei de Responsabilidade Fiscal: acompanhamento bimestral da evolução das receitas da União; avaliação quadrimestral da metodologia e memória de cálculo da Receita Corrente Líquida, divulgada pelo Poder Executivo; acompanhamento quadrimestral das despesas com pessoal dos três Poderes e do Ministério Público da União; verificação quadrimestral dos cálculos dos limites das despesas

com pessoal dos três Poderes e do Ministério Público da União; avaliação da previsão de receita incluída na proposta orçamentária anual, para fim de subsidiar o exame das Contas do Governo; divulgação quadrimestral, pela rede de Internet, dos Relatórios de Gestão Fiscal enviados pelos órgãos; certificação quadrimestral do recebimento e publicação tempestiva dos Relatórios de Gestão Fiscal e apuração, quando cabível, das infrações administrativas tipificadas no artigo 5º, da Lei de Crimes Fiscais, com vista a aplicação da penalidade cominada no seu § 1º. Avaliação quadrimestral de Relatório de Gestão Fiscal – Concluindo esse tópico, registro que as constatações pertinentes à Lei de Responsabilidade Fiscal integram o Relatório sobre as Contas do Governo, artigo 71, inciso I, da Constituição Federal, do exercício a que se referem, com vistas a subsidiar a emissão dos Pareceres previstos no artigos 56, *Caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ao relatar as Contas do Governo, do exercício de 1999, manifestei apoio à necessidade de uma Lei de Responsabilidade Social, que nortearia a atuação dos Gestores Públicos, prioritariamente às camadas menos favorecidas, constituindo avanço em relação à Lei de Responsabilidade Fiscal. Nesta, os recursos apenas autorizativos são gastos conforme as diretrizes estabelecidas, o que não impede a sua má aplicação. A Lei de Responsabilidade Fiscal poderia ser imperativa adotando critérios de aferição qualitativos e quantitativos, com o controle do mérito dos gastos e da efetividade dos programas de projetos governamentais. Sem dúvida, uma Lei de Responsabilidade Social constituiria enorme contribuição do Congresso Nacional para todo o País, considerando o controle dos resultados como fórmula mais eficiente e eficaz do gasto público. Todos os administradores seriam avaliados pelos resultados dos programas estabelecidos, em conformidade com os parâmetros e indicadores dispostos nessa norma. Iniciativa de tal magnitude, certamente eliminaria a possibilidade do gasto discriminatório por parte dos administradores e permitiria o acesso dos mais necessitados aos serviços básicos.

Afiguram-se-me relevantes as idéias da divulgação anual do Mapa da Exclusão Social Regional e de inclusão, no Projeto de Lei Orçamentária Anual, das metas de melhoria social previstas para o ano seguinte, assim como dos projetos e atividades orçamentários, cuja finalidade será expressamente voltada para alcançar as referidas metas e reduzir a exclusão social do Brasil. O Mapa da Exclusão Social deve consistir em um diagnóstico anual com base em indicadores sociais referente a expectativa de vida, renda, desemprego, educação, saúde, saneamento básico, habitação, população em situação de risco nas ruas

e segurança. De posse deste diagnóstico – e com o compromisso de atingir metas anuais – será possível delimitar quais as áreas que necessitam de recursos ou políticas mais qualificadas para a redução da exclusão social. Com base nessas razões, acredito que uma Lei de Responsabilidade Social poderá tornar-se efetivo instrumento para o combate da desigualdade. Conclusão: Em nosso País, que não dispõe de Economia sólida e generosa em recursos, a obediência generalizada às regras que disciplinam a gestão dos bens públicos, constitui instrumento fundamental para neutralizar a escassez de meios. No que tange à Lei de Responsabilidade Fiscal, a intencionalidade do Tribunal não se pauta somente pela fiscalização punitiva, mas também pelo propósito de colaborar com a gestão governamental indicando as correções mais adequadas às normas regentes. Neste sentido, a Corte de Contas não estará indiferente aos requisitos necessários ao aperfeiçoamento da reestruturação administrativa do Estado brasileiro e, em razão disso, terá nos próximos anos uma preocupação constante em participar do processo de modernização da gerência pública, mediante postura mais didática e esclarecedora das finalidades do Controle Externo. Aplicada adequadamente, a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, imporá sérias mudanças no cenário nacional, no tocante à gestão de recursos públicos. Quanto ao aspecto formal, a sua marca maior está no elevado caráter técnico, com a redefinição de conceitos, princípios e normas de ordem financeira e econômica. De igual modo, a cogitada Lei de Responsabilidade Social, também, terá fundamental importância no desenvolvimento do País. Responsabilidade Fiscal com Responsabilidade Social, um novo caminho na gestão dos recursos públicos para a prosperidade do povo brasileiro.

() Palestra proferida em janeiro de 2003, quando do Seminário Sobre Controle Externo da Administração Pública Estadual, realizado, em João Pessoa, pelo Tribunal de Contas do Estado e pela Secretaria de Controle da Despesa Pública.*

*(**) Texto não revisado pelo palestrante*

A INTERAÇÃO ENTRE O CONTROLE INTERNO E O CONTROLE EXTERNO (*) ()**

▶ Severino Ramalho Leite
Professor

Senhor Presidente do Tribunal de Contas, mais uma vez, quero parabenizá-lo pela iniciativa inédita deste evento, em todo o Brasil, quando todo um Governo se dispõe a debater os problemas dos controles dos gastos públicos sob a coordenação eficiente do Tribunal de Contas do Estado. Na realidade, o tema que me foi dado - "A INTERAÇÃO ENTRE O CONTROLE INTERNO E O CONTROLE EXTERNO" - é pouco discutido, pois, até mesmo a Constituição Federal e a Constituição Estadual dão pouco destaque ao Controle Interno. O controle dos gastos públicos foi detectado já na Grécia Antiga, onde se identificou um Tribunal com dez oficiais, para o qual os Embaixadores e outros funcionários públicos prestavam contas. Depois, surgiu também, na Inglaterra, o Controlador e Auditor Geral. No Brasil, somente com a República é que se define o controle, com a instituição, a partir da luta de Ruy Barbosa, em 1891, do primeiro Tribunal de Contas. Aí, sim, apareceu um órgão para cuidar dos responsáveis. Contudo, só com a Constituição de 1988 é que o controle passou a ganhar maior ênfase, maior destaque, na fiscalização financeira, contábil, orçamentária, patrimonial, com a autonomia que se deu aos Tribunais de Contas, definindo-se também que cada Poder teria o seu órgão de controle de contas, o seu controle interno, que seria um órgão, também, auxiliar do controle externo. Então, há uma semelhança entre o controle interno e o controle externo. São muito parecidos, só que são órgãos estanques e que atuam em am-

bientes diferentes, mas o controle interno é uma espécie de preparação para o controle externo. Bem, como havia dito anteriormente, a partir da Constituição de 1988, ganhou ênfase a discussão sobre o controle interno governamental, especialmente pela sua previsão constitucional contida nos artigos 70 e 74, da Constituição Federal, que é repetida, na íntegra, na nossa Constituição Estadual e todo o sistema de controle - externo e interno - nasce aí, desse artigo 70 da Constituição.

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, das entidades da administração indireta e direta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicações das subvenções e renúncia de receitas será exercida pelo Congresso Nacional, mediante o controle externo, com o auxílio técnico do Tribunal de Contas e pelo Sistema de controle interno de cada poder. O Conselheiro Flávio Sátiro Fernandes, num trabalho de fôlego sobre o assunto, estabelece que os princípios desse controle são os da universalidade, totalidade, legalidade, imparcialidade, autonomia e independência. Os termos já definem a função de cada um desses princípios. O da universalidade, por exemplo, coloca sob a obrigação de prestar contas todo agente político. Ninguém escapa da obrigação de prestar contas, desde que manipule e manuseie verbas públicas, patrimônio público, bens ou serviços do poder público, seja ele estadual, federal ou municipal. O artigo 74, da Constituição se refere a um sistema de controle interno integrado, mas isso não existe, ainda, entre nós, pelo menos na Paraíba. Cada um dos poderes deveria ter ou manter de forma integrada o sistema de controle interno com a finalidade de: avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual e a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração pública federal, bem como da aplicação dos recursos públicos pelas entidades de direito privado; exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e deveres da União; apoiar o controle externo no exercício de sua missão. Então, aqui reside o foco principal desta palestra, ou seja, apoiar o controle externo no exercício da sua missão institucional, vendo mais adiante quais são as nossas dificuldades nessa área.

A Lei de Responsabilidade Fiscal veio em continuação ao disposto na Constituição. No artigo 59, diz que o Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas e o sistema de controle interno de cada poder e

do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas dessa Lei Complementar – a Lei de Responsabilidade Fiscal. Daí porque, de tanto se falar em sistema de controle interno e por não haver uma definição precisa do que seja sistema, é que trago, aqui, a definição contida no Dicionário Aurélio que diz: “conjunto ordenado de meios de ação ou de idéias tendentes a um resultado. (Plano, sistema de vidas, sistema de trabalho, sistema de defesa)”. É nas normas da Associação Internacional de Auditoria que está a definição de Sistema de Controle Interno: “Todas as políticas e procedimentos adotados pela administração da entidade, para ajudá-la a atingir o objetivo de assegurar, tanto quanto praticável, um modo ordenado e eficiente de conduzir seus negócios, incluindo o cumprimento de políticas administrativas, as salvaguardas de ativo, a prevenção e detecção de fraude ou erro, a precisão e integridade dos registros contábeis e a preparação oportuna de informações financeiras confiáveis. O sistema de controle interno vai além das questões diretamente relacionadas com as funções do sistema contábil. Então, começaremos a ver as primeiras dificuldades do controle interno. O primeiro dado seria a falta de uma padronização organizacional, principalmente em virtude das diferentes estruturas administrativas adotadas nos diversos Estados da Federação. Uns atribuem o Controle Interno aos Departamentos de Contabilidade, outros ao Departamento de Finanças e outros atribuem-no somente à Auditoria.

Na União Federal, o órgão encarregado do controle interno é a Controladoria Geral da União, com *status* de Ministério, que agora se pretende transformar em Ministério do Controle e da Transparência, segundo a sugestão do Ministro Valdir Pires. Em Alagoas, Amapá, Bahia, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Tocantins, a Auditoria Geral do Estado; Sergipe Pernambuco, Controladoria Geral do Estado; e no Acre, Ceará, Distrito Federal há um departamento vinculado à Secretaria da Fazenda. Paraíba e Minas Gerais têm uma estrutura assemelhada, uma Secretaria de Controle da Despesa Pública que, no meu entender, deveria chamar-se, realmente, de Secretaria do Controle Interno. Como bem disse o Presidente Luiz Nunes Alves, ela não trata apenas da despesa, e sim de todo o Controle Interno. Aqui, um breve histórico da Secretaria que nasceu como uma divisão da Secretaria das Finanças, passando para Departamento de Controle, depois, Coordenadoria de Auditagem e Controle Interno. Em 1986, por pouco tempo, foi Secretaria Especial de Controle, depois voltou a ser Auditoria Geral do Estado e em 1992, no Governo Ronaldo Cunha Lima, a Auditoria Geral do Estado foi transformada em Secretaria do

Controle da Despesa Pública, que é o órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Estadual, responsável pela auditoria desse sistema, auditoria interna, que foi regulada pela Lei nº 5.584 e regulamentada pelo Decreto nº 14.855/92. É integrante da Governadoria e é o órgão central de auditoria do sistema de controle interno do Poder Executivo, previsto no artigo 76, da Constituição do Estado. Vamos ver as diferenças entre o Controle Interno e o Controle Externo. Realmente são assemelhados, mas há pequenas diferenças.

O Controle Interno é realizado de forma prévia, concomitante e a posteriori, com órgão formalmente inserido na estrutura administrativa. É preventivo, consultivo e não punitivo. O Controle Externo é exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas e representa o exercício da função fiscalizadora dos representantes do povo sobre a administração pública. Também, hoje, o Tribunal de Contas, que anteriormente só de forma subsequente exercia esse controle, já está, concomitantemente, fazendo o controle das contas públicas em função de ter se libertado do acúmulo de processos e até porque a Lei de Responsabilidade Fiscal deu aos Tribunais de Contas um prazo para votação de todos os processos em tramitação, sob pena de não entrarem em recesso. O Tribunal não precisa ser punido por isso, mas conseguiu, pelo menos, atualizar os processos que já estavam acumulados. Há objetivos nesse controle, como o controle dos contratos, o controle da propaganda, das subvenções, de renúncia de receita, de admissão de pessoal e até os atos de aposentadoria, que são submetidos ao Tribunal de Contas. Então, quais são as dificuldades de atuação do controle interno? Nós não temos poder coercitivo, prestamos as orientações técnicas por sugestões do nosso corpo técnico que emitem parecer, mas não há poder coercitivo. Então, é preciso uma decisão política do Chefe do Executivo a quem nós estamos hierarquicamente subordinados, para que as decisões sejam cumpridas, internamente. Não temos uma atuação autônoma. Por dever hierárquico estamos subordinados ao Chefe do Poder Executivo, então, quando a Constituição diz que somos responsáveis solidariamente por não denunciarmos ao Tribunal de Contas qualquer irregularidade, ficamos a discutir, também, quem são os responsáveis pelo controle Interno. A minha interpretação é que como nós devemos obedecer, hierarquicamente, ao Governador do Estado, em última análise, o responsável pelo controle interno é o próprio Governador do Estado, porque a ele será comunicada a irregularidade e compete ao Governador encaminhá-la ao Tribunal de Contas. Não vejo como nós possamos, por iniciativa própria, esquecer o Chefe do Poder Executivo e encaminhar

diretamente ao Tribunal de Contas qualquer irregularidade no âmbito administrativo, até porque se negará ao Chefe do Poder Executivo o seu dever de mandar repor a legalidade do ato contestado ou que seja, de certa forma, obscura. De modo que essa é uma dificuldade que poderá ser superada e tenho certeza que, aqui, no Estado da Paraíba está superada neste Governo, porque não é propósito do Governador Cássio Cunha Lima jogar qualquer sujeira para debaixo do tapete, podem ficar certos disso. Na maioria dos Estados falta estrutura adequada.

A visão distorcida do administrador público sobre a atuação do controle interno. Isso é uma certa cultura da desconfiança, porque quando chega uma Auditoria o administrador já acha que é porque há alguma irregularidade, quando na verdade a missão é mais de orientar, de reorientar, de ajudar para evitar o erro, porque depois de errar é mais difícil de se concertar. A sociedade desconhece as ações dos órgãos de controle interno, daí porque gostei da oportunidade que o Tribunal me deu de chegar até aqui, porque até no âmbito do Governo há um certo desconhecimento das ações do controle interno e perante a sociedade, também. Tanto é que nós estamos instalando a Ouvidoria Geral do Estado. A Professora Carmem Isabel Silva foi convidada pelo Governador e vai ser a nossa Ouvidora Geral do Estado. Nós teremos condições de colocar essa ferramenta à disposição da sociedade, para qualquer sugestão, para qualquer informação e até denúncias sobre fatos que se considerem obscuros no âmbito da administração. Nós teremos no Shopping, nas Casas da Cidadania, formulários para procederem as denúncias e isso enquanto se começa, mas já estamos com e-mail para ser criado com essa finalidade e o ideal é que dentro de pouco tempo possamos ter até nos ambientes públicos um terminal de computador, para que qualquer cidadão possa chegar lá e acessar para saber a obra que está sendo realizada no seu município, que está sendo executada pelo Governo, quanto é que custa aquela obra, qual foi a firma contratada, como andam os seus serviços, tudo isso da forma mais transparente possível, a exemplo do que o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba está fazendo com o Programa “Você é o Fiscal”, onde qualquer pessoa pode acessar através da Internet, o site do Tribunal de Contas, e ver as despesas da Prefeitura. A despesa do Estado também já está se implantando, lá pelo Tribunal de Contas. O Governador nos recomendou que quer na Internet, inclusive, as Notas Fiscais -- e nós estamos nos entendendo com o Tribunal de Contas, porque se é de fazermos isso isoladamente, é só um entendimento com o Tribunal, para que o próprio site do Tribunal conte-

nha mais esse detalhe, que é a Nota Fiscal e isso permitirá que até que a pessoa que acessar veja se essa firma que vendeu ao Estado, se essa empresa está registrada devidamente na Secretaria das Finanças, se ela não teve o seu nome cancelado e, enfim, outras peculiaridades que a própria Nota Fiscal responde.

Exemplos de casos relatados pela Secretaria e desconsiderados pela administração pública. Aí é outra maior dificuldade, pela ausência de poder coercitivo. Então, vejam bem, a utilização de recursos do FUNDEF para compra de camisetas. Esse é um caso famoso da última campanha política que ainda rola, aí, e em relação ao qual a Secretaria da Despesa Pública deu um Parecer dizendo que a fonte que constava do edital para pagamento das camisetas era inadequada. Não poderiam ser gastos recursos do FUNDEF, porque o fardamento escolar não estava contemplado na Nota Técnica n 03, do Tribunal de Contas, como material didático. Apesar disso, apesar do Parecer da Secretaria, o Governo, desconhecendo esse Parecer, pagou R\$ 3.000,000,00 de recursos do FUNDEF com as camisetas. E o que é que vai resultar? O atual Governo vai ter que utilizar recursos próprios para cobrir essa retirada do FUNDEF.

Aditivos contratuais acima dos limites estabelecidos em lei. Todos sabem que um contrato só pode ser aditado até 25% do seu valor original. Nós temos aí exemplos, como no caso da construção dos presídios, onde foi desconhecido, totalmente, esse limite e não foram concluídas as obras e depois de vários aditivos sem a conclusão das obras, então foi feita nova licitação para o mesmo presídio desta vez não para construir, mas para concluir as obras. Nós estamos na maior dificuldade porque são recursos federais e nós estamos inadimplentes com estas prestações de contas. Na informação do Secretário Vital do Rego, nenhum desses presídios tem condições de funcionar, até porque o projeto original foi modificado e acrescidos valores extraordinários, por exemplo, levantamento de terras cresceu 600%; a placa indicativa cresceu o valor de 300%, quer dizer, são essas coisas, esses detalhes que vão comprometer a prestação de contas. Outra coisa, para construir em parede dupla e quem ordenou a despesa, por certo, não pensava, jamais, em ocupar esta cadeia, mandou botar cimento armado entre uma parede e outra, daí o custo elevou-se. Recolhimento de contribuições devidas ao INSS para o IPEP. A Secretaria, respondendo a consulta do Governo, opinou que o Governo deveria recolher suas contribuições dos cargos comissionados ao INSS. O Governo fez ouvido de mercador e continuou se apropriando desses recursos ao IPEP. Resultado: quando fomos negociar a dívida com o INSS, essa dívida chegou a R\$94.000.000,00, está

sendo paga em 240 meses e, agora, estamos negociando mais R\$15.000.000,00 da UEPB, que é mais um débito para ser pago, o que vai representar 0,67% dos recursos do FPE, mensalmente, para pagar esse débito do INSS. Por conta de que? De não ter-se cumprido a orientação do Controle Interno. Alteração no projeto básico, durante a execução da obra a que me referi nesse caso, por exemplo, das penitenciárias, onde alteraram, inclusive, as paredes colocando concreto entre uma e outra parede. Diante da falta de autonomia de agir e da responsabilidade de ter que agir, vem aí o artigo da Constituição que diz que os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão conhecimento ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária. O mesmo artigo está na Constituição do Estado. Aí nos deparamos com aquele dilema que não considero dilema, porque entendo que, em última análise, é o Governador do Estado o responsável pelo controle interno, na hora em que ele toma conhecimento e tem obrigação de comunicar ao Tribunal de Contas. Ainda continuando com os problemas, da materialização dessa interação entre o controle interno e o controle externo, a não existência de regulamentação sobre este assunto; a subordinação do dirigente de usar o Controle Interno aos Chefes dos Poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, que é realmente um reforço do assunto já exposto; ausência de regulamentação definida sobre a estrutura dos órgãos de Controle Interno a que, também, nos referimos. Há um exemplo dessa proposta de interação no manual operacional da Secretaria de Fazenda do Controle Interno que diz: "O sistema de controle interno do Poder Executivo Federal prestará apoio ao órgão de Controle Externo no exercício de sua missão institucional. O apoio ao controle externo, sem prejuízo do disposto na legislação específica, consiste no fornecimento de informações e no resultado das ações do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal. Algumas propostas de interação do controle interno com o Externo, como por exemplo a criação do Conselho Estadual de Auditoria, com cinco membros – um representando o Governador, o Secretário do Controle, o Diretor de Auditoria do TCE, o Diretor de Auditoria da Secretaria do Controle da Despesa e um representante da Procuradoria Geral do Estado. Poderíamos, até, acrescentar, se fosse o caso, um representante do Ministério Público. Tal Conselho teria as seguintes atribuições: discutir com a área da auditoria, em função do resultado dos trabalhos realizados, informações estratégicas do Estado; solicitar auditorias especiais; acompanhar o andamento dos trabalhos de auditoria e exercer outras atividades correlatas. Outras formas

de interação: o envio de Relatórios de Auditoria sempre que solicitados pelo TCE, para agilizar a coleta de informações e subsidiar os julgamentos da Corte de Contas; treinamentos, palestras e seminários em conjunto com os Auditores das Contas Públicas do Estado, do Controle Interno com os de Controle Interno do Tribunal de Contas; a manutenção da isonomia funcional entre os técnicos dos órgãos que, aliás, grande parte dos nossos técnicos ingressaram em concurso realizado pelo Tribunal de Contas do Estado; parceria técnica para uniformização quanto ao posicionamento de ordem legal e informações entre os órgãos. A idéia é essa: quando o Tribunal emitir um alerta sobre o andamento das contas de um órgão estadual, nós tomarmos conhecimento para agirmos mais de perto na solução daquele impasse detectado pelo Tribunal de Contas. Há, sem dúvida, aspectos interessantes nessa parte de não cumprimento das determinações. Por exemplo, num projeto de reestruturação agrária do INTERPA, há uma despesa glosada. Com dinheiro desse projeto foram comprados cento e vinte ovos de páscoa, foram compradas quarenta memórias de computador, quer dizer, são essas distorções que nós não podemos permitir, porque, as vezes, é uma despesa legal que tem a dotação, mas não atinge o objetivo da legitimidade, que é a procura do bem comum, que é o objetivo primordial do Governo.

Eram essas as considerações que desejava fazer e aproveitar para dizer aos meus companheiros do Governo, Secretários e Diretores de Empresas presentes, que a nossa Secretaria está à disposição para qualquer esclarecimento, para qualquer colaboração, porque a nossa função é essa. O nosso órgão não é punitivo, não se trata da posição de “Xerife do Governo” como a Imprensa quis chamar, de maneira nenhuma, nem estrela eu sou para ser Xerife. Então, o que nós desejamos é colaborar para evitar o erro. A nossa ação é preventiva, para evitar que os atos de gestão deste Governo chegue com falhas ao Tribunal de Contas. Então, se o Tribunal de Contas nos alertar dos defeitos encontrados, das obscuridades que detectou, se nós informarmos ao Tribunal de Contas o estamos apurando em outras áreas e com a decisão política do Governo em cumprir as determinações legais, nós temos certeza de que vamos acertar e que vamos diminuir em muito o trabalho do Tribunal de Contas do Estado.

Muito Obrigado.

(*) Palestra proferida em de janeiro de 2003, no Seminário sobre Controle Externo da Administração Estadual, realizado, em João Pessoa, pelo Tribunal de Contas do Estado e Governo do Estado.

(**) Texto não revisado pelo palestrante.

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

► Luzemar da Costa Martins

Secretário de Finanças do Estado da Paraíba

Senhor Presidente, estamos aqui não para fazermos uma palestra, mas para intentarmos um diálogo, uma conversa, a respeito das ATRIBUIÇÕES E RESPONSABILIDADES DO ORDENADOR DE DESPESA, neste Seminário que tem uma promoção conjunta, que foi idealizado pelo Conselheiro Luiz Nunes Alves, desde o primeiro dia de sua posse, e o Governo do Estado através da Secretaria do Controle da Despesa Pública, que vem colaborando com esse evento.

Toda vez que me deparo com a preocupação de falar a respeito de responsabilidades e atribuições do ordenador de despesa – acho que isso é muito mais responsabilidade, são muito mais deveres do que direitos. Sempre me lembro dessa frase que eu li há algum tempo atrás, do famoso jurista Seabra Fagundes e que foi, também, parafraseada, digamos assim, por outro importante administrativista, Hely Lopes Meireles, quando dizia que a grande diferença que há entre o gestor público e o gestor privado é que na vida privada nós podemos fazer tudo aquilo que a lei não proíbe. Então, aquilo que a lei não proíbe nós, na vida privada, podemos fazer. Na vida pública nós só devemos fazer o que a lei autoriza. Então, nós não temos que estar, enquanto gestores públicos, enquanto ordenadores de despesa, perguntando se tal ou qual prática é proibida. O que nós devemos estar sempre questionando é se aquilo é autorizado, se aquilo é permitido, se a lei, que está acima de todos, acima dos governantes, acima do gestor, se ela autoriza a realização daquela ação de Governo, daquela despesa, daquela dispensa, daquela renúncia de receita. Então, nós

temos que ter essa postura humilde diante da lei. Nós estamos, ali, com o encargo de aplicar a lei de ofício, com o encargo de, a cada momento, estarmos dando demonstrações de que as nossas ações são aquelas que melhor traduzem o que a lei determina. É por isso que se questiona, muitas vezes, o dizer de que o administrador público tem uma discricionariedade, tem um direito à discricionariedade. Na verdade, o administrador público tem um poder discricionário na medida em que, diante das várias hipóteses de ação que lhe sejam apresentadas, ele tem que escolher aquela que é mais consentânea com a lei, que é mais apropriada com o que a lei determina.

Fomos convocados para falar a respeito desse tema — Responsabilidades e Atribuições do Ordenador de Despesa - e entendemos que antes de falarmos sobre isto, é preciso situarmos o ordenador de despesa. Quem é essa figura a quem, segundo o Governador, o povo procura pelo empenho, mas não o empenho pessoal, o empenho como documento que formaliza uma autorização de despesa? O ordenador de despesa tem uma autoridade que lhe é dada por lei ou por outra autoridade, se a lei permite a delegação dessas competências. Ele é uma autoridade que tem competência para autorizar a realização de despesas, conseqüentemente, ele tem a competência de criar para o Estado, para o Município, para a União, para o Estado em sentido amplo, um compromisso com aquele que vai fornecer o bem, que vai prestar o serviço. Durante a realização de uma despesa há de se observar a regra da licitação. O ordenador de despesa também é uma autoridade que tem competência para dar início, para instaurar o procedimento licitatório. Então, a licitação para ser iniciada, para ser instaurada, para ter seu início no âmbito da administração pública, ela precisa ser autorizada por quem tem competência para tanto, e nos órgãos da administração essa competência é do ordenador de despesa. O ordenador de despesa, também, tem a competência, a autoridade para assumir ônus em nome do Estado. Quem são os ordenadores de despesa? Os Secretários Estaduais, os Secretários Municipais, apesar de que no âmbito da administração municipal, principalmente dos pequenos municípios, dos municípios de médio e pequeno portes em nosso Estado, normalmente o Prefeito, além de ser o Agente Político, o representante maior do município, ele, muitas vezes, trás para si a responsabilidade de ordenar despesas, então, ele também é ordenador de despesa e, portanto, ele se submete ao Tribunal de Contas não apenas como Agente Político, como gestor maior do município mas, também, como ordenador de despesas. Daí porque, em regra, o Tribunal de Contas não apenas emite um Parecer sobre

as contas, mas julga aqueles atos de ordenação de despesa que foram praticados pelo Prefeito, e aí o Tribunal julga, ele não aprecia, ele não opina, ele julga essas contas (inciso II, do artigo 71, da Constituição Federal).

Em geral, nos Estados, nos municípios de maior porte, o governante, o Chefe do Poder Executivo, exerce a direção maior do Estado, ele exerce a direção maior da execução orçamentária, mas delega aos seus Secretários, aos dirigentes maiores de Entidades da Administração Indireta a competência para ordenar despesas, e aí, normalmente, quando da apreciação de contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo Estadual, pelo Governador do Estado, o Tribunal verifica que os atos que ele praticou são aqueles atos maiores de gestão e emite um Parecer nos limites do inciso I, do artigo 71 (CF). Logicamente, todos os demais auxiliares diretos do Governo, todos aqueles que ordenaram despesa, não terão sua responsabilidade quitada pelo simples fato de o Tribunal ter apreciado, dentro do inciso I, do artigo 71, as contas do Governador do Estado. Cada Secretário que ordena despesa, cada Secretário que se responsabiliza pela abertura de um procedimento licitatório, que autoriza o gasto público, é um ordenador de despesa e, portanto, está sujeito ao julgamento de suas contas por parte do Tribunal de Contas. Como ordenador de despesa, temos também os dirigentes máximos de Autarquias, Fundações, Fundos. Como nós sabemos, o Fundo não seria uma Entidade da Administração Indireta, na verdade ele seria uma repartição de receitas para uma determinada aplicação, mas nós encontramos na nossa Administração Estadual, e em algumas Administrações Municipais, a figura do Fundo como se fosse um ente jurídico próprio, com ordenador de despesa, com Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica, etc. Na mesma situação as Empresas Públicas, as Sociedades de Economia Mista. E, aqui, só fazendo um rápido parêntese, a Lei de Responsabilidade Fiscal que determina regras para toda a administração pública de todas as esferas de Governo, ao se referir às Empresas Públicas, às Sociedades de Economia Mista, criou uma entidade nova chamada **empresa dependente**, que está dentro daquelas exigências, daquelas colocações da Lei de Responsabilidade Fiscal. Que é uma empresa dependente? É aquela que para a sua sobrevivência, para as suas operações, para as suas despesas de custeio, recebe recursos do orçamento fiscal do Governo. Aquelas empresas que recebem recursos, apenas, para a realização de investimentos, para aumento de capital, elas não são empresas dependentes, então elas ficam de fora do âmbito estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme o artigo 2º daquela lei.

Os ordenadores de despesa têm atrelada às suas atribuições, às suas com-

petências, a responsabilidade fiscal. Esse termo responsabilidade fiscal é um neologismo ou um anglicismo, já que a nossa Lei de Responsabilidade Fiscal foi beber na fonte de uma legislação da Nova Zelândia. Então, não vamos imaginar esse fiscal aqui no sentido de fiscalização, de polícia, não. Responsabilidade fiscal no sentido orçamentário de receitas e despesas, de política fiscal. Então, o ordenador de despesa, se ele tem a competência, se ele tem a atribuição para gastar, para abrir procedimento licitatório, para criar ônus para o Estado, então, essas competências estão associadas a responsabilidades, à responsabilidade fiscal daquele que ordena despesa. E o que vem a ser essa responsabilidade fiscal? Primeiro aspecto, que parece o óbvio: quando nós estamos imaginando o orçamento de nós pessoas, da nossa casa, nós fazemos o nosso orçamento compatível com os nossos rendimentos, com nossas arrecadações. Então, a primeira responsabilidade do ordenador de despesa é fazer conta de somar. A gente tem que somar todos os gastos para saber se eles são compatíveis com a receita que o Estado arrecada, quer dizer, o Estado tem um limite. A arrecadação não pode ser elástica de forma infinita. As demandas, as necessidades da sociedade, essas são enormes. Daí porque, administrar a coisa pública é, também, estabelecer prioridades que atendam àquelas demandas sociais e sejam compatíveis com a realidade da arrecadação do Estado, do Município, da União. O Governo do Estado da Paraíba deve ter uma arrecadação média ao longo desse ano, por mês, da ordem de R\$ 135.000.000,00. Hoje, nos deparamos com o seguinte Quadro de Despesa: Nós temos uma Folha de Pessoal da ordem R\$ 102.000.000,00, temos uma dívida da ordem de R\$ 24.000.000,00 e temos uma despesa de custeio, em média de 2002, de R\$ 9.000.000,00. Então, praticamente, investimento zero, mas será que nós não precisamos de investimentos? Será que o Estado existe só para manter-se funcionando ou ele existe para prestar serviços? Então, nós precisamos estar examinando essa questão e ter essa responsabilidade. O gasto público tem que ser compatível com a arrecadação. Então, não deve ser a arrecadação preocupação só da Secretaria da Fazenda, porque a arrecadação tem que ser a preocupação de todo o Governo, porque toda ação de Governo vai estar limitada por essa realidade que é a arrecadação do Estado, e não podemos fugir a essa limitação.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, no artigo 1º diz, que responsabilidade fiscal pressupõe a ação previamente planejada e transparente. Então, diante de um mundo com recursos escassos, diante de uma situação de escassez de recursos e enormes necessidades e demandas, nós não podemos mais fazer um Governo de improviso, fazer um Governo de quem toca no ouvido, nós precisa-

mos planejar para definir bem as prioridades e para gastar bem o pouco que temos para aplicar. O ordenador de despesa tem a responsabilidade fiscal de ser não apenas executante, mas também ser alguém que planeja o que vai ser realizado. Para isso existe todo um instrumental de planejamento - que será objeto da palestra do Procurador André Carlo, logo mais à tarde - que está previsto no artigo 165, da Constituição Federal, mas no dia-a-dia nós precisamos planejar as ações. Então, vejam como isso tem um impacto muito grande sobre a realidade do Governo. Nós temos um orçamento aprovado de R\$3.106.000.000,00, uma perspectiva de arrecadação de R\$ 2.120.000,00. Então, nós precisamos mais do que nunca sair do plano, do formalismo, para um planejamento que esteja coerente com as realidades do dia-a-dia. Então, o ordenador de despesa não pode apenas perguntar quanto tem no caixa e gastar. Ele tem que planejar a sua ação de Governo. Logicamente, o ordenador de despesa tem a responsabilidade de agir de acordo com as leis orçamentárias. O orçamento no caso da legislação brasileira é autorizativo, quer dizer, aquilo que está no orçamento está, previamente, autorizado num determinado momento da vida política, os representantes do povo se definiram por aquela opção política de gastar, deram aquela autorização, e a Constituição Federal oferece uma série de regras para que o gestor possa alterar aquela opção. Por exemplo, uma questão que já foi objeto, inclusive, de decisão do Tribunal de Contas, em Resolução de dezembro de 2001, no que diz respeito à questão de remanejamento de dotações, ou seja, tirar algo que estava programado para educação infantil e levar para o plano das águas; tirar algo que estava programado para assistência social do programa de erradicação do trabalho infantil e transferir para um programa de saúde. Esses remanejamentos que modificam a essência daquilo que foi autorizado é proibido, salvo se os representantes do povo, a Assembléia, a Câmara, o Congresso se reunirem e modificarem a opção política que fizeram quando da apreciação do orçamento. O orçamento e as leis orçamentárias - PPA, LDO, leis autorizativas de créditos adicionais - precisam ser observadas no dia-a-dia da execução dos atos da ordenação de despesa. Qualquer descuido, qualquer desvio torna aquela despesa irregular e de acordo com o artigo 15, da Lei de Responsabilidade Fiscal, por mais duro que possa parecer, esses desvios que podem aparentar meras formalidades ou de aspecto formal, segundo o artigo 15, tornam a despesa irregular, porque processada em desacordo com o que estabelece o artigo 16 e 17 da lei, que faz referência às leis orçamentárias. Isto significa que o gestor que assim proceder poderá ser convocado

a repor ao erário aquilo que aplicou em desacordo com as leis orçamentárias. Então, vejam que é uma responsabilidade que tem uma repercussão material e aqui, talvez, a própria Lei de Responsabilidade Fiscal vem, de certa forma, superar aquela questão. A aplicação foi feita. O dinheiro foi aplicado em benefício do Estado? Sim, mas foi feito em contrário àquilo que se tinha decidido sobre como usar aquele recurso. Então, foi um desvio da finalidade do recurso.

O artigo 15, da Lei de Responsabilidade Fiscal coloca nos nossos ombros de ordenadores de despesa essa pesada norma que pode nos levar a sermos chamados a repor recursos que não ficaram no meu bolso nem no bolso de ninguém, mas que foram aplicados em desacordo com as normas orçamentárias. A Lei de Responsabilidade Fiscal é uma lei que, como aqui já foi dito pelo colega Ramalho Leite, modificou o tempo do controle. O controle seja interno seja externo, durante muito tempo foi encarado como controle *a posteriori*. Então, o Controle Interno era chamado a dar um certificado de auditoria sobre as contas do gestor executor ao longo do exercício. O Tribunal de Contas instaurava um processo de análise de prestação de contas anual, após transcorrido o exercício financeiro. E a LRF, a partir do seu artigo 9º, introduz a necessidade de que ao longo do orçamento, ao longo da execução orçamentária, o gestor esteja verificando a diferença que há entre o que foi planejado e o que está sendo possível executar, e que promova os ajustes. Nós achávamos que íamos arrecadar R\$ 3.106.000.000,00. Hoje temos a consciência que dificilmente chegaremos a mais de dois terços desse valor, então precisamos fazer ajustes, e quais são os instrumentos de fazer esses ajustes? Cronograma Mensal de Desembolso, Programa de Metas Bimestrais de Arrecadação. Onde é que vão estar refletidos esses ajustes? Relatório Resumido de Execução Orçamentária, que é bimestral; Relatório da Gestão Fiscal, que é quadrimestral. Nós estaremos retornando para a população a diferença entre o planejado e o que está sendo executado e dizendo quais são os ajustes que estamos fazendo para executar sem fugir das prioridades estabelecidas nas leis orçamentárias, aquilo que é possível ser realizado do ponto de vista material. O ordenador de despesa, também, tem a responsabilidade de exercer, em toda plenitude, a competência tributária. Ora, mas eu estou gastando, o que é que eu tenho a ver com tributo? Tenho, porque, normalmente, quando estou pagando uma pessoa física, uma pessoa jurídica, existe uma regra federal mas de um imposto nacional que é o Imposto de Renda e parte dele pertence aos Estados e aos Municípios, então eu não posso dispensar a cobrança do Imposto de Renda retido na fonte, porque

isso é renúncia ilegal de receita. Apesar de você estar gastando, tem que estar observando se no ato de gastar você está exercendo, plenamente, a competência de tributar. O Prefeito não pode, simplesmente, dispensar a cobrança do ISS, porque a pessoa que fez aquela despesa é uma pessoa amiga da administração, quando a lei de ISS do Município não dispõe sobre aquela questão dizendo que há dispensa ou isenção daquele tributo. Quanto ao Imposto de Renda retido na fonte, como a legislação é federal, nós não podemos nem dizer que aprovamos uma regra na Câmara ou na Assembléia, porque não tem competência a Câmara Municipal ou a Assembléia Legislativa para dispor sobre o Imposto de Renda retido na fonte. O administrador, quer seja estadual ou municipal ou mesmo federal, tem que, mesmo no ato de gastar, estar atento para a questão da competência tributária que ele precisa exercer mesmo no momento em que está gastando. A administração estadual, por exemplo, tem uma legislação que para despesas com aquisições e determinadas contratações, obriga uma retenção sobre o valor da fatura de 1,6%, ou de 2% sobre 80%, que dá 1,6%, que vai lá para o Programa de Apoio aos Pequenos Negócios que é administrado pela FAC, e através desses recursos a FAC, então, implementa uma série de serviços sociais. E alguém vai dizer: Há alguns anos houve um incidente num julgamento e incidentalmente o Tribunal de Justiça falou da inconstitucionalidade. Mas ela não foi declarada formalmente, portanto, ela deve ser cumprida até que seja modificada ou declarada, formalmente, inconstitucional.

O ordenador de despesa tem a obrigação, tem a responsabilidade fiscal de prestar contas de todos os seus atos. Se ele ordena uma despesa que será executada sob a forma ou sob o regime do adiantamento, ele tem a obrigação de solicitar as contas da aplicação do recurso, sob pena de responsabilidade solidária com aquele que aplicou e não prestou contas ou que aplicou mal o recurso que lhe foi dado. E, hoje, mais do que há alguns anos atrás, o ordenador de despesa tem o dever de permitir o controle social. Em algumas áreas, nós temos esse controle social institucionalizado. Na área da educação, nós temos o controle social de acompanhamento do FUNDEF, um Conselho instituído através da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que o Estado, a União e os Municípios têm que criar para acompanhar, entre outras coisas, a aplicação dos recursos que são carreados para essa conta chamada FUNDEF, que é um recurso para a maioria dos municípios, hoje, tão importante quanto o FPM. A realidade do Estado da Paraíba é que nós somos contribuintes positivos do Fundo. O Estado contribui com receitas para o Fundo em valor superior àquele

que o Fundo devolve para que seja aplicado no ensino fundamental. Este ano, nós deveremos contribuir com algo em torno de R\$ 280.000.000,00 e deveremos receber em função da quantidade de alunos cerca de R\$ 150.000.000,00. Então, o Estado da Paraíba está repatriando com todos os duzentos e vinte e três municípios R\$ 130.000.000,00 que é aquilo com que ele contribui além do que recebe do FUNDEF. Nós vamos encontrar na questão da merenda, o Conselho de Alimentação Escolar, que também tem a missão de fiscalizar o bom emprego dos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar. No caso da saúde nós temos o Conselho Estadual de Saúde que tem representantes da sociedade e que tem missões importantíssimas na definição da despesa da saúde. Então, mesmo naquelas áreas onde não se haja, institucionalmente, estabelecido o controle social ou mecanismo de controle social, o Estado, o ordenador de despesa deve procurar prover a sociedade de informações sobre o que está acontecendo na administração, e como foi dito aqui pelo Dr. Severino Ramalho Leite, o Governo do Estado em articulação com o Tribunal de Contas espera contribuir para maior transparência nos gastos públicos da Administração Estadual. Agora, é preciso que nós tenhamos em mente que a responsabilidade fiscal atribuída a cada ordenador de despesa como dever inafastável não pode ser confundida com o simples preenchimento de formulários, declarações ou cumprimento de meras formalidades, porque aí nós estaríamos fazendo algo que a própria LRF busca alterar, que são as práticas, a cultura de gestão.

Durante muitos anos em nosso país nós tivemos a justificativa de não planejar porque o orçamento era proposto em julho, aprovado em dezembro e entre julho e dezembro a inflação era 1.000%. Então, no dia 2 de janeiro você já precisava de outro orçamento, porque aquele que havia sido planejado não podia ser executado. Desde 1994, há um cenário na economia brasileira que se não é de total estabilidade, de inflação zero, é uma situação que permite e que exige um mínimo de planejamento e não apenas o cumprimento da formalidade de ter um orçamento, de ter uma LDO, de ter um PPA, e os três juntos formarem uma trilogia de ficção que não tem nenhuma correspondência com a realidade. Responsabilidade Fiscal também não é desculpa para deixar de atender demandas sociais. A LRF, mesmo quando ela estabelece limites rigorosos, ela diz claramente que para o atendimento de determinados interesses maiores da sociedade, aqueles limites podem ser superados. O que ela não permite é a superação pela irresponsabilidade, a superação porque não se teve a preocupação de fazer as coisas do modo correto, mas nenhuma Lei de Responsabilidade

Fiscal, nenhum Tribunal, nenhum Juiz, iria condenar alguém que gastou um pouco a mais do que estava no limite, para atender uma legítima necessidade de interesse público, de interesse social. Podemos chegar a absurdos. No Estado do Acre, por exemplo, o percentual da receita corrente líquida que ficou atribuído ao Tribunal de Contas do Estado não dá sequer para pagar a remuneração dos ativos, nem dos inativos, dos sete Conselheiros que estão administrando o Tribunal de Contas. Então, em nome da Lei de Responsabilidade Fiscal nós vamos manietar um instrumento que, na verdade, é um instrumento valioso para democracia? A lei não pode levar a situações absurdas, essa não é a vontade da lei. Nós precisamos ir sempre acima do aspecto meramente formal e não estarmos nos escondendo por trás de uma lei pouco lida e muito discutida. Infelizmente, muitos discutem sem nunca ter lido, para dizer que isso ou aquilo não pode ser feito. Ela não pode ser considerada um impedimento para atingimento de metas em relação a programas sociais. Vejam a situação que nós temos na área de saúde, onde com o Programa Saúde na Família, o Governo Federal, basicamente, transfere para os municípios e para o Estado quase que a totalidade dos recursos necessários para pagar as Equipes de Saúde e, em função disso, essa despesa é considerada como despesa de pessoal. Esse recurso que entra vai para o cômputo da receita corrente líquida, mas se você tem um limite de 60% dessa receita para despesa com pessoal e dessa receita do programa de Saúde da Família você está gastando mais do que 100% em salário, em remuneração, em encargos sociais, então nós chegaríamos ao absurdo de dizer: não, o Município não pode ter Programa de Saúde da Família porque a Lei de Responsabilidade Fiscal não permite. Esse não é o entendimento, essa não é a visão, esse não é o sentido da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Agora, vamos fazer uma revisão no Quadro de Pessoal, no Quadro de Remuneração da Prefeitura, do Estado. Nós estamos, realmente, funcionando com eficiência em termos de administração de recursos humanos ou o que há, na verdade, é um exército de servidores que não estão capacitados e, portanto, não estão operando em benefício da administração, mas estão lá sendo computados como gastos com pessoal e, muitas vezes, impedindo que os recursos sejam aplicados em outras áreas? A Lei de Responsabilidade Fiscal não é um obstáculo para o bom administrador, muito pelo contrário, a responsabilidade fiscal é uma aliada do bom administrador que encontra nela todos os parâmetros para uma administração eficiente, para uma administração moderna, para uma administração compatível com as exigências do novo tempo, e a responsabilidade-

de fiscal também não pode ser entendida como uma novidade criada pela Lei de Responsabilidade Fiscal. A responsabilidade fiscal é a irmã ou como diz o povo, a irmã siamesa das atribuições, das competências que o ordenador de despesa tem. Só que, algumas vezes, a norma vem como que para lembrar ao conjunto da sociedade que determinadas regras existem, porque se você lê os setenta e cinco artigos distribuídos em dez capítulos da LRF, nós vamos encontrar inúmeras remissões a legislações que estão aí há mais de trinta anos: orçamento programa, preocupação com planejamento, preocupação com limites, Lei Camata, Constituição de 88; a importância do planejamento, orçamento programa, Lei 4.320, de 17 de março de 1964; o título IV, capítulo II, da Constituição Federal de 88. As Constituições anteriores falavam, também, sobre isso. Então, a Lei de Responsabilidade Fiscal não pode ser entendida como uma novidade a nos deixar perplexos diante de tantas coisas novas. Ela está nos lembrando de compromissos, de obrigações, de comportamentos que são aqueles comportamentos esperados para quem tem a responsabilidade de ordenar despesa, de assumir ônus em nome da coletividade e não em seu próprio nome. Ela também não pode ser considerada, em determinados termos, por exemplo, essa lei foi lá inspirada no Ato nº 2, da Nova Zelândia; essa Lei foi uma imposição do FMI. Não resta dúvida de que ela se baseou em modelos existentes no mundo, mas ela é uma exigência da sociedade. A sociedade não aceita mais, entra ano e sai ano, ouvir dizer que o orçamento foi de três bilhões e se gastou dois, e se gastou quatro e não saber em que foi aquilo utilizado. Qual foi o benefício que a sociedade recebeu em função do orçamento que foi executado? É por isso, talvez, que a Lei de Responsabilidade Fiscal fala muito em transparência e não muito em publicidade, porque, criativamente, nós ordenadores de despesa passamos a entender a publicidade como aquele aviso que nós publicamos em tipo 8 no Diário Oficial, em negrito que é para ficar borrado, e aí nós dizemos que estamos sendo transparentes. Acredito que mesmo no Centro Administrativo a melhor forma de esconder um segredo é publicá-lo no Diário Oficial do Estado. Então, não é essa a publicidade, não é essa transparência que a lei busca. Pelo contrário, a lei chama a atenção para que a administração use dos meios mais amplos possíveis, meios eletrônicos, publiquem resumos. Claro que nós estamos muito distantes dessa transparência, porque vem aí Relatório de Gestão Fiscal, a Secretaria do Tesouro Nacional edita um manualzinho de duzentas e quinze páginas, que modifica a cada seis meses, e o Relatório de Gestão Fiscal passa a ser quinze quadros que a maioria da população não sabe ler. Então, qual

é a transparência da gestão fiscal que nós vamos encontrar naqueles quadros? Em 2001, no primeiro quadrimestre, a Secretaria do Tesouro Nacional ousou fazer comentários sobre os quadros e parece que o pessoal não gostou e de lá para cá ela não faz mais, ela publica só os quadros. Então, é preciso que nós todos estudemos, analisemos e procuremos meios, mecanismos, formas de apresentar à sociedade aquilo que está sendo executado na administração pública, para que possamos, então, dizer que nós estamos sendo transparentes.

Já que nós estamos falando de ordenadores de despesa, vamos falar de despesa, e a despesa tem um ritual para que ela possa ser executada. Não chega a ser um ritual dos samurais, com todo aquele jogo de cena, mas é um ritual que precisa ser entendido não pelo formalismo, mas como uma necessidade para que se garanta o cumprimento das normas orçamentárias. Então, a despesa pública precisa estar autorizada. Como regra, a autorização deve ser prévia, ter a famosa dotação orçamentária. A dotação orçamentária identifica, institucionalmente, em que poder ou órgão a despesa será realizada. Ela identifica, do ponto de vista funcional programático, qual é a função de Governo e qual é o programa de governo onde aquela despesa será executada. Ela identifica qual é a categoria econômica da despesa, se é uma despesa corrente ou se é uma despesa de capital. Ela identifica qual é a natureza da despesa. E, hoje, existe a Portaria Interministerial nº 163, editada em 04 de maio de 2001, para comemorar um ano da Lei de Responsabilidade Fiscal. Os técnicos estavam num final de tarde lá na STN, em Brasília, se reuniram e publicaram essa Portaria modificando toda a classificação da despesa, dos cinco mil e seiscentos municípios brasileiros e, certamente, estavam todos prontos esperando para que as tábuas da revelação fossem apresentadas a eles. Então, há seis tipos de natureza de despesa que podemos ter na administração pública: pessoal encargos, encargos da dívida, outras despesas correntes, investimentos, inversões e amortização da dívida. Essa classificação ainda identifica o que eles chamam de modalidade de aplicação que, em regra, indica quem é que está de fato realizando a despesa. É quem está empenhando ou, na verdade, estou transferindo para que alguém execute a despesa? Quase que 99% da despesa executada na maioria das organizações públicas, Estaduais e Municipais, são de modalidade de aplicação direta, quer dizer, aquele que está empenhando é quem, também, está executando de fato a despesa. E vêm depois os elementos de despesa, que vou me dispensar de dizê-los porque são noventa e nove e, certamente, iria cansá-los se fosse ditá-los aqui, todos. Então, com isso você identificou o que é que foi autorizado

e tem o valor que é o limite para que aquela despesa seja realizada. Se a despesa está no orçamento da minha unidade gestora, eu sou o ordenador de despesa, tenho lá o quadro de detalhamento de despesa, tenho aquela função de Governo, tenho Programa de Governo, tenho aquela categoria de despesa, tenho aquela modalidade de aplicação, tenho a natureza, tenho o elemento, então eu posso executar a despesa e, para isso, eu autorizo a execução da despesa e essa autorização chama-se *empenho*. Diz a Lei 4.320 que o empenho é o ato emanado da autoridade competente para criar obrigação do Tesouro em relação a terceiros. É uma obrigação, ainda, pendente de implemento de condição, porque eu autorizei a despesa, mas se a despesa não for realizada eu não vou pagar, não vou liquidar, que é o próximo estágio da despesa. Então, na primeira fase do empenho eu estou autorizando que a despesa seja realizada, e aqui seria interessante que nós todos começássemos a observar que o empenho da despesa é o ato que autorizou a despesa, não é a Nota de Empenho. A Nota de Empenho é um documento contábil onde essa autorização está materializada, segundo alguns critérios, inclusive demonstrando se havia saldo orçamentário, qual foi o saldo que ficou depois, quem é o fornecedor, qual é a codificação da despesa, qual é o valor, mas ali é a Nota de Empenho. O empenho é a ordem, a autorização para que a despesa seja realizada. E a liquidação? A liquidação é o ato em que a administração reconhece que aquela despesa autorizada foi corretamente executada, e ela está também corretamente demonstrada documentalmente. Então, se eu estou comprando um veículo um fornecedor não pode me dar uma Nota Fiscal de Serviço, dizendo que montou o veículo. Ele tem que fornecer uma Nota Fiscal de Venda do veículo. Na liquidação vou verificar quem forneceu o bem ou quem executou o serviço, exatamente aquela pessoa a quem eu autorizei que fosse realizada a despesa; se o montante foi entregue e é o correto, então eu estou liquidando a despesa. A partir daí, eu estou dizendo que o fornecedor tem direito líquido e certo a receber o valor correspondente ao bem entregue ou ao serviço prestado. Vejam que isso é uma situação importante, porque na marcha a Brasília realizada em 2000, alguns importantes juristas disseram aos Prefeitos que uma forma deles se libertarem do crime fiscal de comprometerem-se com despesas acima de suas disponibilidades era de cancelar os empenhos. Ora, se a despesa já estava após a fase de liquidação, não há como mais cancelar esse empenho, a não ser que se descubra que a liquidação foi uma fraude, mas se está tudo certo não posso mais, agora, cancelar o empenho, jogar aquela dívida para debaixo do tapete, porque alguém vai trope-

çar nela mais adiante, porque o fornecedor que já teve a despesa liquidada pode ir à Justiça exigir o pagamento, porque ele tem o direito líquido e certo, portanto, ele pode usar uma medida judicial para exigir esse pagamento. O artigo 42, da Lei de Responsabilidade Fiscal não fala, assim, em *Restos a Pagar*, diz compromisso de despesa. Então, independente de estar em *Restos a Pagar*, ou não estar em *Restos a Pagar*, se o compromisso de despesa houve, se houve autorização, se a despesa foi executada, o crime fiscal já ocorreu. Pode ser mais difícil de serem produzidas as provas, mas ele já ocorreu e não é, simplesmente, cancelando-o que se fará desaparecer o crime. Na verdade, o cancelamento, se ficar registrado em algum equipamento, em algum livro, ele será a própria prova da fraude e não absolvição de quem cometeu a fraude.

E, finalmente, como derradeira etapa, vem a fase do pagamento da despesa no montante em que ela foi liquidada. Quando digo no montante em que ela foi liquidada é lembrando que eu posso empenhar uma despesa, digamos que vou empenhar a aquisição de cem objetos, e cada objeto vale mil reais, são cem mil reais, mas se o fornecedor me entregou trinta, eu só vou liquidar a despesa por trinta, não por cem, mas eu não estou obrigado a pagar o que está no empenho, porque o empenho é o limite para aquilo que eu vou liquidar da despesa. Lembrando que lá o empenho é uma condição que fica pendente de que o fornecedor execute o serviço, entregue o bem e cumpra com as formalidades do contrato. Muitas vezes, quando estou autorizando a despesa, eu estou autorizando que seja instaurada uma licitação para que aquela despesa seja, então, regularmente, executada. Alguns autores, outros, não, subdividem o estágio do empenho em subestágios, por exemplo, **licitação**. Aí, você vai dizer: então, toda despesa é licitada? Não, toda despesa, em regra, é licitável, conforme o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, que diz que salvo disposição em lei, as compras, as alienações, as aquisições, as contratações de serviços serão precedidas de licitação. Dizer que lá dentro do empenho tem a licitação, é dizer que eu vou ter que verificar se aquela despesa que eu vou executar exige, ou não, a licitação. A fase de contratação significa que haverá sempre um contrato formal, porque como todos vocês sabem, a Nota de Empenho substitui o contrato em determinadas ocasiões ou para determinados valores, até R\$ 80.000,00 na situação atual dos valores de licitação, e a emissão da Nota de Empenho formaliza esta fase que aí está. Lá na liquidação, vai-se verificar o direito do credor, se realmente ele faz juz àquele empenho que foi formalizado para que lhe seja, efetivamente, pago.

Na Administração Estadual, nós temos um Sistema Integrado de Admi-

nistração Financeira que permite o pagamento via autorização de transferências. Se o sujeito tem conta corrente no Banco Real, atualmente - mais adiante nós vamos estender isso para qualquer conta em qualquer banco - se faz uma operação bancária da conta da unidade gestora para a conta do fornecedor. É uma operação que é preciso que seja feita com muito cuidado, porque em algumas repartições, em alguns lugares, o ordenador da despesa recebe a Nota de Empenho para assinar já junto com o AP, o que significa que ele está assinando o empenho e o pagamento já foi feito. Então, é preciso que vocês estejam alertas para isso. Haverá o empenho, você assina o empenho e, mais adiante, se a despesa for liquidada é que ela será paga. Não permitam que essa prática seja uma prática corriqueira da administração, porque isso representa um risco, principalmente na modalidade de pagamento de transferência, porque ela é automática e, muitas vezes, não vai dar tempo de você cancelar essa operação junto ao Banco, e aí você pagou o que não queria pagar e o que não queria nem empenhar. Você pode fazer o pagamento via cheque, e há ainda para pagamentos de pequena monta, salvo engano até R\$ 400,00, o próprio **bloquete** da autorização de pagamento funciona como cheque e o sujeito vai na boca do caixa e recebe aquilo ali como pagamento. São as três modalidades que nós temos de pagamento dentro do Sistema Integrado de Administração Financeira de Estado. Então, a autorização precede o empenho. Logicamente, eu não posso empenhar uma despesa que não está autorizada; eu não posso liquidar uma despesa que não foi empenhada e, conseqüentemente, nós não podemos fazer o pagamento de uma despesa que não foi liquidada. E muito cuidado com os artigos 15 a 17, da LRF, que foi aquilo para que chamei a atenção de vocês. Tais artigos estabelecem regras por meio das quais, nas palavras do Professor Diogo Figueiredo, a LRF processualizou o ato de gastar, ela estabeleceu regras. Por exemplo, no artigo 16, está dito lá que para se fazer uma licitação é preciso que o ordenador de despesa dê uma declaração de que aquela despesa é compatível com o orçamento e com o Plano Plurianual. Se essa declaração não está nos autos, nos documentos daquele processo de despesa, então esta está irregular. É uma irregularidade formal mas é uma irregularidade, porque a Lei de Responsabilidade Fiscal chama muito a atenção para a questão de que o planejamento não é mais, apenas, uma operação de formalidade. O planejamento tem conseqüências materiais. Então, se nós formos ser bastante rigorosos, bastante ortodoxos, o Ministério Público poderá denunciar o gestor que faltou com a bendita declaração dentro do processo. E se fizer isso e o Judiciário aceitar a denúncia

e processar, ele poderá ser obrigado a repor aquela importância, porque nos termos do artigo 15, a despesa que é feita em desacordo com os artigos 16 e 17, é irregular e lesiva ao patrimônio. Então, é preciso nós termos cuidado com esses artigos 15 a 17, da LRF.

Dentro da administração nós temos algumas despesas que nós chamamos, no Tribunal de Contas, há muito tempo, de **despesas condicionadas**, quer dizer, elas têm determinadas regras além daquelas que são gerais para todo gasto. Normalmente, são regras estabelecidas na Constituição ou em algumas leis especiais. Por exemplo, gastos com pessoal – há um limite de gastos com pessoal e há, inclusive, um limite chamado limite prudencial, quer dizer, quando a despesa com pessoal supera 90% do limite estabelecido no artigo 20, o Tribunal de Contas tem o dever de **alertar** o Poder quanto à proximidade dele superar o limite legal. Quando a despesa com pessoal atinge 95% do limite estabelecido no artigo 20 (é o que diz o artigo 22), o administrador fica impedido de fazer contratações, aumento de quadro, reclassificação, etc. Então, essa é uma despesa que tem alguns condicionantes além da regra geral estabelecida. Despesa com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – artigo 212, da Constituição Federal que estabelece para os Estados e Municípios uma aplicação mínima em MDE de 25% das receitas com impostos e transferências, artigo que se encontra desdobrado e regulamentado nos artigos 70 e 71, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Então, no artigo 70 se diz o que pode ser gasto com MDE e no artigo 71 se diz o que não pode ser gasto com MDE. Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – eu estou falando aqui de ensino fundamental, quer dizer, no âmbito da esfera estadual, nós temos, segundo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, o Estado atuando no Ensino médio e no Ensino Fundamental como prioridade. O município atua com prioridade, como encargo seu, na Educação Infantil e no Ensino Fundamental. Tanto Estado como o Município tem como prioridade o Ensino Fundamental, daí porque no ano letivo que se inicia, o Governo do Estado tomou a decisão política de não ter limite de vagas no Ensino Fundamental. Todas as crianças que quiserem se matricular nas escolas públicas do Estado terão resolvido o problema de vagas. Alugam-se casas, igrejas paroquiais, mas não há limites de vagas no ensino fundamental, porque a Constituição, desde 1996, com a Emenda nº 14, estabelece de forma muito dura que a prioridade dos Estados e dos Municípios é o Ensino Fundamental e para isso reserva 60% dos recursos vinculados a Educação para gastar em Ensino Fundamental, é para isso que surgiu o FUNDEF, que é um Fundo para

gastar em MDE e na Valorização do seu Magistério. Lá no FUNDEF nós temos, também, algumas condições. Devem ser gastos no mínimo 60% dos recursos do FUNDEF com a Valorização do Magistério ou com o pagamento da remuneração do Magistério, e 40% para outras despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental. Ações e serviços públicos de Saúde – Emenda nº 29, que estabeleceu, também, o mínimo de recursos a ser aplicado em Saúde. Transferências aos Municípios – Os artigos 157 a 162, da Constituição Federal, estabelecem as regras de repartição das receitas tributárias. 25% de todo ICMS destina-se aos municípios paraibanos; 50% do IPVA pertencem ao município onde o veículo foi licenciado; 25% dos recursos que o Estado arrecada a título de IPI Exportação pertencem aos municípios, e 25% do que ele recebe a título de Lei Kandir, de desoneração do ICMS sobre exportação, ele tem que repartir com os municípios. Então, essas despesas, quer dizer, essas transferências aos municípios fazem com que, por exemplo, de noventa milhões de ICMS que o Estado arrecada ele fique com 58%, os outros 42% têm destinações legais, municípios, FUNDEF, ele não fica com esses recursos. Convênios – Porque eu coloquei convênios? Convênio é uma condição voluntária, é uma transferência voluntária, ou que o Estado faz ou que ele recebe, mas ela se condiciona aos termos do convênio. Então, se algum recurso veio para o Programa Saúde na Família, o Governo não pode utilizar nas escolas, por mais meritória que seja a ação. Se o recurso foi dado para merenda escolar, o Governo não pode utilizar para transporte escolar, para pagamento de saúde na escola, coisas desse tipo. Então, o convênio é uma forma de condicionar a despesa, só que é uma transferência voluntária, ela não está estabelecida. Quando o recurso vem para o Estado ou para o Município através de convênio de um órgão do Governo Federal, por conta do inciso VI, artigo 71, da Constituição Federal, a jurisdição para examinar a regularidade desse recurso é do Tribunal de Contas da União, apesar de que através de convênios que, historicamente vêm sendo renovados com o Tribunal de Contas, o Tribunal de Contas entrando com todo o trabalho e o Tribunal de Contas da União com a caneta que assina o convênio, os Tribunais de Contas Estaduais, a exemplo da Paraíba, têm contribuído e muito com o Tribunal de Contas da União no acompanhamento desses recursos. Mas o Tribunal de Contas faz o trabalho e remete as informações para que o TCU, então, faça o julgamento da aplicação daqueles recursos. Então, se eu estou lá, dentro do orçamento da minha unidade administrativa com a previsão de fonte 58 - Salário Educação, fonte 57 – Convênios, então eu

tenho que ao aplicar aqueles recursos verificar o plano de trabalho daquele convênio, quer dizer, para que é que aquele convênio foi firmado, quais são os limites com que eu me comprometi junto ao órgão que me repassou o dinheiro, para utilizar aqueles recursos.

Nós vimos aqui o Secretário Ramalho Leite falando das dificuldades enfrentadas pela Secretaria de Cidadania, Interior e Justiça de prestar contas de recursos que não foram aplicados exatamente da forma como foram programados para aplicar. Então, são dificuldades com os órgãos repassadores do recurso. Se é um convênio do Estado da Paraíba, Secretaria de Educação, Secretaria de Saúde, Secretaria de Finanças, Indústria e Comércio, um convênio que nós vamos assinar com alguém, nós precisamos estar alertas a respeito de que os recursos só poderão ser liberados se houve um plano de trabalho proposto, se nós formalizamos o convênio, se foi dada publicidade, inclusive, há uma Lei Estadual que diz, agora, que quando o Estado firma convênio com o município ele tem que informar à Câmara Municipal o recurso na hora em que ele é repassado, e o recurso repassado através de convênio obriga a quem recebe prestar contas, sejam contas totais – se for uma única parcela – ou prestações de contas parciais, quando o recurso for liberado em parcelas, quer dizer, a segunda parcela só poderá ser liberada se a primeira parcela foi devidamente aplicada.

As despesas, de acordo com a Lei nº 8.666 (Lei das Licitações) podem ser licitáveis ou não licitáveis. As licitáveis são todas aquelas que configuram as hipóteses do artigo 1º da lei, ou seja, compras, alienações, serviços, e um elenco de situações que uma vez que a despesa que eu vou fazer se enquadra em uma daquelas situações, ela é licitável. Pagamento de pessoal – é não licitável, pagamento da dívida – não é licitável. Agora, se é licitável, a própria lei define situações em que ela é dispensável. Por exemplo, quando o órgão público vai alienar para outro órgão público um bem imóvel, a licitação é dispensada, está lá entre o artigo 17 e 19. Ela é dispensável quando a licitação é possível de ser feita, mas existem situações que para atender o interesse público eu posso dispensar a licitação. Então, são as situações previstas no artigo 24 da lei, só existem aquelas situações, nenhuma outra situação pode ser descoberta para que eu dispense a licitação, só os casos que estão previstos no artigo 24. Os dois primeiros incisos são para despesas de valor até um determinado montante, e os outros vinte incisos do artigo dizem de situações que, uma vez ocorrendo, o administrador pode dispensar a licitação se aquela ação for a melhor forma de atender o interesse público. Não significa que só porque aquela a situação se configura eu

vou dispensar a licitação. Eu só vou dispensar a licitação se, ocorrendo aquela situação de forma objetiva, eu comprovo que a melhor forma de atender o interesse público é não atender a licitação, porque toda licitação dispensável é possível de ser executada, agora pode não ser oportuna a execução. Depois, lembrar que quando eu dispense a licitação o que eu estou dispensando é o procedimento, eu não estou dispensado de comprar ao menor preço, de justificar a minha aquisição, de dar publicidade a essa aquisição. Ao dispensar uma licitação, é necessário atentar para o disposto no artigo 26 da lei, que estabelece as regras para que a gente possa dispensar a licitação. A licitação pode ser inexigível ou, como dizem alguns autores, a licitação pode ser proibida. Porque é proibida? Porque é impossível realizá-la. Então, se eu vou adquirir um bem que só um único fornecedor o tem, eu não posso fazer a licitação, é impossível realizar essa licitação. Então, se eu tentar forjar uma licitação numa situação dessa, eu estou cometendo um crime, porque eu estou licitando aquilo que é ilícito. E a licitação exigível? É a Carta-convite, Tomada de Preços, Pregão – que foi estendido a todas as esferas de Governo, seja o pregão presencial ou o eletrônico. Uma licitação, ela sempre tem duas características que a definem muito bem, que é a modalidade e o tipo da licitação. A modalidade diz respeito ao processo que eu vou instaurar, ou seja, quantidade de prazo, publicidade maior ou menor. E o tipo da licitação diz como é que eu vou julgar as propostas, ou seja, menor preço, técnica e preço, melhor técnica, maior lance no caso de alienações.

Vamos elencar aqui, algumas responsabilidades que nós ordenadores de despesas temos com relação ao Tribunal de Contas do Estado, e, como foi lembrado através de e-mail pelo Governador, tem multa e a multa é cara e quem paga é o Secretário e não o Governador. Então, nós temos a obrigação de remeter documentos, dados e informações ao Tribunal de Contas. Então, o Tribunal de Contas, na sua *homepage* tem do lado esquerdo assim, “Serviços aos Jurisdicionados” e tem também “Resoluções Normativas”. Todas as Resoluções que criam obrigações para os ordenadores de despesas estão lá. Então, é aconselhável que as pessoas procurem verificar isso. Existe a Resolução TC-09/97, que trata de adiantamentos e estabelece que até o décimo dia do mês seguinte deve-se mandar as fichinhas de adiantamento realizadas no mês anterior. Então, tem prazo e tem a forma de mandar. Atos de Administração de Pessoal, no caso de nomeações por concurso, contratos por excepcional interesse público, aposentadorias, reformas, pensões, balancetes mensais. No caso da Administração Direta do Estado a responsabilidade é do Secretário de Finan-

ças, que é quem dirige o SIAFI, mas a cada órgão da Administração Indireta, cada autarquia, cada empresa, cada fundo, cada fundação tem que mandar o seu balançete ao Tribunal de Contas. CMD e MBA, Cronograma mensal de Desembolso, de acordo com o artigo 9, da Resolução TC nº 04, de 20 de dezembro de 2000, têm que ser o desdobramento, no mínimo por função e programa, e o artigo 10, que trata do Programa de Metas Bimestrais de Arrecadação, diz que elas devem ser desdobradas por fonte; contratos, convênios, sendo que na relação de convênios, hoje, o Tribunal de Contas adotou uma postura de ser, periodicamente, informado sobre os convênios e não necessariamente que sejam encaminhados os convênios, é a Resolução TC-07/2001; LDO, LOA, PPA na forma estabelecida na Resolução 13; REQ, já que o orçamento é o grande réu de nossas ações, então nós temos um relatório para falar, justamente, da execução desse orçamento, que são relatórios bimestrais que são publicados e são encaminhados ao Tribunal; Relatório de Gestão Fiscal, Prestação de Contas Anual e, além disso, nós temos também de atender às notificações e citações encaminhadas pelo Tribunal de Contas, e às requisições de informações. O Diretor de Auditoria do Tribunal de Contas pode solicitar informações, fixar prazo sob pena de multa; Atos de ordenação de despesa e execução de receita que, também, fazem parte da responsabilidade do ordenador de despesa perante o TCE. Então, eu chamo atenção, aqui, que saiu, por exemplo, o Parecer favorável à aprovação das contas do Governador: esse ato não significa absolvição de todos os atos de ordenação de despesa, porque cada ordenador de despesa só estará com suas obrigações quitadas com a sociedade, depois que o Tribunal de Contas, examinando esses atos os considerar regulares. Não se confunde a responsabilidade do gestor maior com a responsabilidade do ordenador de despesa.

Vou falar um pouco mais agora, me perdoe o pessoal dos municípios, mas um pouco mais para a Administração Estadual que faz uso do Sistema Integrado de Administração Financeira. Nós temos dentro dos órgãos da administração três unidades setoriais que fazem o meio de campo dos atos de ordenação de despesa. Nós temos a Unidade Setorial de Administração, que faz as vezes da Diretoria Administrativa, pois é a partir dela que nascem as requisições de fornecimento, de contratações; é ela quem fiscaliza a execução dos serviços, etc. Unidade Setorial de Planejamento, que deve se articular com a Secretaria de Planejamento, formando um Sistema de Planejamento do Estado, para propor os planos, a parte orçamentária, PPA, LDO e mesmo pensar, o órgão. E a

Unidade Setorial de Finanças, que é aquela que se responsabiliza pelo registro dos atos de ordenação de despesa, pela emissão da Nota de Empenho, pela emissão das Ordens de Pagamento e assim por diante. A Unidade Setorial de Finanças faz a operação do SIAFI e essa operação tem a coordenação central na Secretaria de Finanças, que é a Diretoria de Administração Financeira. Então, todos os Coordenadores de Unidades Setoriais de Finanças precisam se articular, continuamente, com a Diretoria de Administração Financeira, para solicitar fixação de recursos, porque só pode fazer o empenho dentro do Sistema Integrado de Administração Financeira se o recurso tiver sido fixado para a sua unidade gestora. Você precisa, então, ver a questão do empenhamento, da liquidação e do próprio pagamento, e qualquer alteração que você, às vezes, precisa fazer por falha na hora de processar a despesa, também é a Diretoria de Administração Financeira quem termina por dar um apoio a vocês nessa área financeira. A fixação de recursos obedece como limite àquilo que está orçamentado, então não adianta você dizer: Olha, eu preciso de um milhão para tal coisa, porque se aquela dotação não existir no seu orçamento, você não vai poder ter aquele valor fixado. Na responsabilidade fiscal, portanto, é um dever de todo gestor público e, mais do que isso, acho que não resta nenhuma dúvida de que ela é um direito que a sociedade tem de exigir o cumprimento desse dever de todos nós.

A responsabilidade fiscal, em termos coercitivos, alcança todo aquele que arrecada, guarda, gerencia e administra dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a Fazenda responda ou quem, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. A despesa para ser regular precisa ser oportuna e, muitas vezes, no serviço público a gente tem urgência que não só rima como tem consequência na negligência. Então, se eu não fiz a licitação para comprar as sementes em dezembro, eu estou agora fazendo um processo, às vezes, de dispensa, porque alguém não agiu com oportunidade. E, normalmente, quando a pressa e a urgência entram no cotidiano da administração dá lugar a toda sorte de problemas e de irregularidades. A despesa tem que ser legítima, quer dizer, ela tem que estar referendada legitimamente pelo interesse público. Ela tem que representar uma utilidade para a administração ou para a sociedade. Ela tem que ser feita com o princípio da economicidade, portanto, tem que ser feita de forma econômica, fazer o máximo com o menor volume de recursos possível, e ela, logicamente, tem que atender ao princípio da legalidade. É dever de todo gestor, de todo ordenador de despesa, portanto, agir tendo em vista a legalidade, agir tendo em vista a impessoalidade. A mesa do ordenador de despesa não

é um balcão de negócios e sim um local onde se gerencia recursos da sociedade; precisa agir com moralidade, lembrando que a simples suspeição já tem consequência sobre a moralidade do ato e da ação de Governo; tem que contribuir com a publicidade, mas não aquela publicidade oficial que nada informa; tem que agir com economicidade não apenas no gastar, mas também no guardar, no arrecadar; tem que ter sinceridade e, aliás, alguns autores diziam que um dos princípios do orçamento era a sinceridade, ou seja, aquilo que está colocado no orçamento, sinceramente deve ser realizado e não estar colocado ali apenas para fechar a conta, como colocar uma receita que não existe para fechar uma despesa que vai existir. Isso não é algo responsável; e deve-se sempre agir pensando no bem coletivo, ou seja, tem que agir com limpeza. Então, a ação do gestor público tem que ser uma ação de mãos limpas. Quanto maior for a condição de controle, maior é a democracia, assim diz um jurista italiano Bogglio, que controlabilidade tem a ver com democracia. Se eu tenho mais controle, tenho mais democracia. Se eu tenho mais controle, eu tenho mais cidadania. Se eu tenho mais controle, maior é a transparência dos negócios do Estado e maior é a responsabilidade social. porque nós vamos estar nos expondo mais às observações, às críticas, às sugestões, às sanções, ao julgamento de todos, e nós teremos, então, a possibilidade de alcançar metas, de alcançar resultados”.

(*) *Palestra proferida em no Seminário*
(**) *Texto não revisto pelo palestrante*

COLABORAÇÃO

HERACLIO SALLES E O TRIBUNAL DE CONTAS (*) (**)

► Jarbas Maranhão

De repente, senti falta dos artigos de Heraclio Salles, publicados, às quintas-feiras, no Jornal do Brasil. Telefonei para ele que me respondeu haver piorado de saúde (enfisema) sem meios de escrever como gostava. Isto é – esclareça-se – baseando-se em estudos e tudo muito bem cuidado.

Procurei, então, ter notícias dele semanalmente e, afinal, fui visitá-lo – na companhia de meu filho Ricardo, também seu amigo – em princípios de novembro, quando observei, emocionado, que a doença havia acelerado visivelmente a sua marcha.

Eu o conheci ao tempo da Constituinte de 1946, quando tive a honra de representar Pernambuco e ele era, bem moço, um dos componentes do comitê de imprensa. Desde aí atuou, como jornalista, em importantes órgãos, havendo sido, inclusive, um dos editorialistas do Jornal do Brasil.

Era um homem de ampla cultura, intelectual e moralmente sério, versando com segurança e profundidade questões políticas, econômicas e culturais, com marcante sentido de patriotismo, o espírito devotado aos interesses nacionais.

Nossos caminhos voltaram a se cruzar quando ele ocupou os cargos de conselheiro do Tribunal de Contas do Distrito Federal e o de professor de Direito e eu exercia as mesmas atividades em meu Estado.

Na visita, ao despedir-me, ele me disse: “Tire xerox deste meu trabalho sobre o Tribunal de Contas, já que não tenho condições físicas de fazê-lo. É para você ler e guardar, por me parecer um trabalho razoável (*Revista do TCU*, nº 14, dez/1976).

Fiz como ele pediu: tirei xerox, mas não tive tempo de devolver-lhe a Revista do Tribunal de Contas da União, que publicou, em primeiro lugar, na parte doutrinária, o seu estudo – desde que ele veio a falecer poucos dias depois.

Agora, não vejo melhor maneira de homenagear a sua memória do que fazer um registro deste seu, não “razoável”, mas excelente trabalho sobre a natureza jurídica, a autonomia e as atribuições constitucionais e legais do Tribunal de Contas.

É, sem dúvida, matéria que tem gerado perplexidades ou dúvidas doutrinárias, tais como, por exemplo, as que levantam quanto à posição do importante órgão entre os Poderes do estado e em relação ao elenco de suas funções.

O próprio Afonso Arinos de Melo Franco, destacado constitucionalista, analisando no senado – como lembra Heraclio – o projeto da Constituição de 1967, declara não ser conhecedor, a não ser superficialmente, desses aspectos financeiros do Direito Constitucional, mas que a Corte de Contas se inseria num terreno de permeio entre a legislação e a judicatura.

Não creio em pobreza de conhecimento do saudoso político, professor e jurista e, sim, que, naquela ocasião, não quisesse discutir a matéria.

Mas o fato é que suas palavras evocam a notável definição de Ruy Barbosa, quando ministro da Fazenda, no início da República, propôs, na exposição de motivos do Decreto 966-A, de 7 de novembro de 1890, a criação do Tribunal de Contas:

“...Corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura, que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional”.

O grande brasileiro marca, desde logo, a autonomia e a feição “dúplice” do instituto. O primeiro papel, a primeira função honrosa que lhe corresponde, escreve Heraclio Salles, é a de auxiliar o Legislativo na revisão anual da gestão financeira, ministrando-lhe subsídios técnicos para que os representantes da soberania popular exerçam a função de “fórum e intermediário político” no julgamento das contas gerais do Governo, isto é, na apreciação das contas relativas a cada exercício.

Enquanto a apreciação do Tribunal de Contas é de caráter técnico, a do Poder Legislativo, em qualquer esfera política do país, corresponde a um julgamento político.

E o saudoso conselheiro do Tribunal de Contas do Distrito federal oferece toda a dimensão desse julgamento:

“O que lhe cabe é a tarefa altíssima de conferir os resultados da execução orçamentária, em suas grandes linhas, com a lei votada para o exercício financeiro em exame, e daí concluir principalmente se o poder que aplica o orçamento correspondeu, em sua ação governamental, à política geral gizada na lei conforme as necessidades materiais e morais da população; se as verbas concedidas foram aplicadas segundo sua destinação; se a despesa não excedeu os limites da receita, se o patrimônio público manteve-se íntegro ou seu foi acrescido ou diminuído, e por quê; se foram observados os grandes princípios do orçamento; e, em suma, se a bolsa orçamentária, constituído por tributos arrecadados entre o povo, fez voltar esses recursos adequadamente ao mesmo povo, em forma de obras e serviços indispensáveis ao mínimo de progresso e bem estar por ele reclamado e cuja promoção — hoje cuidadosamente planejada no próprio orçamento — é o dever precípua do estado”.

Para essa relevantíssima função do controle externo, exercida pelas Câmaras políticas, as Cortes de Contas participam como “órgão auxiliar” do Poder Legislativo, em nossa linguagem constitucional.

O mais adequado seria dizer-se, como preferem aliás a legislação francesa e outras, que, ao invés de auxiliarem, elas assistem o parlamento e o governante, para deixar claro a sua exata posição em face dos Poderes, pois, tendo em vista a natureza das tarefas que lhes cabem cumprir, haveria a Constituição de assegurar-lhes a necessária independência.

Permita-se-me repetir aqui o que a propósito escrevi há algum tempo:

A expressão “órgão auxiliar do Poder Legislativo” deve ser entendida como de cooperação funcional, na importante função fiscalizadora daquele Poder.

O Tribunal de Contas é órgão de relevante contribuição aos três Poderes, auxiliando-os no desempenho de suas atividades de governo ou em suas específicas atribuições constitucionais e legais, mas resguardada a sua independência.

É órgão que, funcionalmente, auxilia os três Poderes, porém sem subordinação hierárquica ou administrativa a qualquer deles. O contrário seria confundir e negar a sua natureza e destinação de órgão autônomo.

Sem essa independência que é de sua própria substância, ele não poderia atingir as suas finalidades. Situado entre os Poderes e de cooperação funcional com eles, impõe-se, todavia, que mantenha sua independência como órgão e função.

Talvez, por isso, uma Constituição italiana o tenha definido como órgão auxiliar da República — da República e não deste ou daquele de seus Poderes; e a Constituição brasileira de 1934 o tenha definido como órgão de cooperação nas atividades governamentais.

Também – sem esquecer que nas responsabilidades do tribunal de Contas se inclui a auditoria financeira sobre as unidades administrativas dos três Poderes – não é por outro motivo que, por exemplo, a Constituição confere às Cortes de Contas a mesma competência de que dispõem os tribunais do Poder Judiciário no que se relaciona com a organização e funcionamento internos.

E não é por outra razão que ministros e conselheiros são protegidos constitucionalmente, tendo as mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos magistrados, titulares do Poder Judiciário.

Fiscalizando a administração pública em seus aspectos orçamentários e financeiros e verificando a legalidade de atos administrativos, inclusive contratos de que resultem despesas para o Tesouro, julgando contas de administradores e responsáveis por bens, valores e dinheiros públicos, opinando sobre as contas globais de exercício (contas que, como é sabido, são dos três Poderes) dos governantes, chefes do Poder Executivo e Mesas de Assembléias Políticas – tudo isso mostra, à evidência, que o Tribunal de Contas é de ser dotado de plena autonomia.

Agradou-me muito haver encontrado em Heraclio Salles o mesmo entendimento, o seu valioso estudo enriquecido de subsídios doutrinários de importantes autores nacionais e estrangeiros, a exemplo de Onorato Sepe, A. E. Buck, Rui Barbosa, Luigi Picozzi, Raul Granoni, Giuseppe Moffa, Edoardo Vicario, Victor Nunes Leal, Castro Nunes, Caio Tácito,, Themistocles Cavalcanti, Alfredo Valadão, Francisco Campos, sem esquecer de Luiz Zaidman, antigo servidor do Tribunal de Contas e especialista na matéria.

Tudo isso, além do considerações próprias e da citação de dispositivos de Leis Supremas nacionais e estrangeiras, com as de França e Itália.

É ampla a competência do tribunal de Contas. Por isso, ele se preocupa em demonstrar, além de sua autonomia, a variedade de suas tarefas ou, como diz, a duplicidade de suas funções.

A primeira, já vimos, é a emissão do Parecer Prévio, ato cumprido em um prazo determinado, com alguma solenidade e constituído da apreciação de natureza técnica sobre as contas gerais de um exercício financeiro. É uma atribuição relevante pelo que há de complexo na análise dos resultados orçamentários e financeiros e pelo seu elevado grau de responsabilidade.

A segunda, o Tribunal cumpre diretamente e por inteiro, “por via própria ou em palco próprio”.

“Refiro-me, escreve Heraclio – ao papel jurisdicional, à competência que lhe

confere a Constituição, definida por lei específica, para acompanhar a execução orçamentária no dia-a-dia da administração financeira e velar pela observância estrita do princípio da legalidade, na apreciação de todos os atos da Administração que possam repercutir no comportamento da despesa e da receita, como na posição dos bens móveis e imóveis, postos sob a guarda dos agentes administrativos”.

Em seguida, desenvolve e explicita o pensamento:

“Exerce-se... numa atividade não eventual, mas contínua... sem solenidade mas diuturnamente, trazendo-se inspeções, julgando-se as contas de cada um dos ordenadores de despesas, determinando-se medidas corretivas, aplicando-se sanções a responsáveis por irregularidades diversas, examinando-se os empenhos de verbas, acompanhando-se a execução de contratos e convênios, respondendo-se a consultas das autoridades mais altas, alertando-se os administradores para falhas a corrigir, formulando-se advertências sobre a necessidade de cobertura legislativa para determinados procedimentos, julgando-se atos de aposentadoria, reforma e pensão”.

Salienta, em seguida, a duplicidade de funções da Corte de Contas: de controle e jurisdicional.

Comenta que a dificuldade de pronto atendimento dessa dupla função deriva da interpretação equívoca a que se presta a locução “com auxílio de”, empregada pelo legislador constituinte ao atribuir ao Congresso competência para exercer o controle externo das finanças públicas.

E continua: “Que são órgãos auxiliares, não há dúvida, mas igualmente individualizado é que são auxiliares autônomos, quer quando se limita a lastrear tecnicamente o pronunciamento político do Legislativo acerca das contas do Governo (relatório e parecer), quer quando exercem livremente a atividade jurisdicional (e não judicial, para estarmos mais atentos à distinção terminológica recomendada pelo velho Hauriou”.

Lembra que nem todas as legislações consagram o verbo auxiliar e sim assistir para definir a exata posição das Cortes de Contas em face do Poder Legislativo.

Exemplifica com a Lei 67.483 que, dispondo minudentemente sobre as atribuições da Corte francesa, não diz que ela *auxilia* mas que *assiste* o Parlamento e o Governo, caracterizando-lhe ao mesmo tempo a autonomia de ação no julgamento dos responsáveis por bens e valores públicos, e relegando a segundo plano o que entre nós parece constituir o fundamental – o relatório anual ou Parecer Prévio sobre a gestão financeira.

Acrescenta que o artigo 6º da mesma lei põe em evidência a autonomia jurisdicional da Corte, que pode, tal qual ocorre entre nós, condenar os responsáveis a multa por atraso na prestação de contas, como no cumprimento de determinações suas, as decisões revestidas de caráter excludório, sem as formalidades das sentenças e acórdãos proferidos pelos órgãos do Poder Judiciário.

Aliás – observa – seria desnecessário recorrer à legislação de outros países para demonstrar a autonomia do tribunal de Contas mesmo quando uma vez por ano atua como auxiliar do Legislativo.

Segundo o artigo 89 da Constituição de 1891, cabia-lhe “liquidar as contas da receita e despesa e verificar sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso”.

A Carta de 1934 dava-lhe competência própria para *acompanhar* a execução orçamentária e *julgar*, independentemente do Congresso, “as contas dos responsáveis por dinheiro ou bens públicos”.

No Texto Supremo de 1946, “dá-se ênfase à função autônoma do Tribunal”. Se o poder de julgar as contas do presidente da República é exclusivo do Congresso, compete à Corte acompanhar e fiscalizar a execução do orçamento, julgar as contas dos responsáveis por dinheiro ou outros bens públicos, e a dos administradores das entidades autárquicas, julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões.

A Lei Magna de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1 de 1969 deram também expressividade ao Tribunal de Contas no controle das finanças públicas.

Como o estudo de Heraclio Salles é anterior à Lei Magna de 1988, direi que nos onze itens de seu artigo 71 e seus quatro parágrafos ela reforçou e ampliou os poderes da Corte de Contas para o desempenho de suas funções.

Acrescentarei também a opinião de alguns autores nacionais sobre a questão da autonomia.

Para José Cretella Junior e Alfredo Buzaid, trata-se de uma cooperativa administrativa autônoma. Seabra Fagundes entende que, dado o triplice teor da competência do Tribunal de Contas, ele tem sido definido como órgão *sui generis*.

É também o pensamento de Castro Nunes ao dizer que é um instituto *sui generis*, posto de permeio entre os Poderes políticos da nação, o Legislativo e o Executivo, sem sujeição, porém, a qualquer deles.

Ainda e por último, Pontes de Miranda, para não acrescer outros estudos, pergunta e responde ao mesmo tempo:

Órgão do Poder Executivo? Não. Fiscaliza o Poder Executivo... Órgão

do Poder Judiciário? Sim. Se bem que de modo especial, como função. Como órgão, não, embora de semelhante composição. Órgão do Poder Legislativo? Em parte. Órgão do Poder Judiciário *sui generis*; órgão também *sui generis* do Poder Legislativo.

E conclui o saudoso jurista: criação posterior à posterior teoria da separação dos Poderes e fruto da prática, destoa das linhas rígidas da tripartição.

Outro ponto discutido por Heraclio Salles, nesta oportunidade de seu parecer e voto então encaminhados ao senado Federal sobre as Contas do Governo do Distrito federal, foi o da jurisdição.

Registra que, para resolver ou mitigar as dificuldades no estudo da natureza complexa das atividades dos Tribunais de Contas, autores de peso, principalmente na Itália, sustentam, com bons argumentos doutrinários, constituírem essas atividades uma jurisdição especial, baseando-se em conceitos da moderna teoria do processo, entre os quais dois se destacam, o segundo pela autoridade de Carnelluti:

a) a cada ramo especial do direito substantivo deve corresponder um direito judicial especial;

b) por jurisdição especial deve entender-se toda parcela subtraída à jurisdição comum.

Cita o argentino Raul Granoni:

“Por sua natureza judicial – ou mais propriamente jurisdicional – tem (o Tribunal de Contas) atribuições de julgar das infrações à lei, com força de execução sobre as pessoas e os bens de administradores de dinheiros públicos, dispondo além disso dos meios de constrangimento necessários para a execução de suas resoluções; e para maior eficácia de sua alta função de controle, corresponde-lhe do mesmo modo a aprovação ou rejeição das contas de todos os ramos da fazenda pública e da administração do estado, qualquer que seja o foro das pessoas ou entidades”.

Do mesmo granoni é a afirmativa de que o órgão em análise “é a única autoridade que pode aprovar ou desaprovar de modo definitivo a gestão dos administradores da fazenda pública, *assinalando as responsabilidades em que os mesmos houverem incorrido*”.

Mas Heraclio observa que o *definitivo* aí tem sentido próprio, no âmbito da jurisdição peculiar exercida pelas Cortes de Contas, cujas decisões não têm força nem produzem as conseqüências da *resjudicata* na esfera da jurisdição comum, entendida em seu significado estrito.

E acrescenta que, em nenhum caso, as deliberações dessas Cortes não excluem – salvo o caso das contas sobre as quais se pronunciam – o controle judicial, isto é, não retiram aos agentes administrativos e aos terceiros interessados a garantia constitucional oferecida pelo aparelho do Poder Judiciário. Mesmo no caso das contas, abre-se ao prejudicado o largo lapso de um quinquênio, dentro do qual será possível revê-las.

Volta a referir especialistas que insistem no entendimento de uma jurisdição especial, mas contra-argumenta que, a despeito da alta autoridade deles, se não pode incluir o Tribunal de Contas entre os órgãos de jurisdição, que a tanto levaria a atribuir-lhe uma função jurisdicional, tomadas as duas expressões em sentido técnico, na acepção estrita da Ciência do Processo.

E esclarece seu ponto de vista a respeito.

“É verdade que as decisões das Cortes de Contas produzem efeitos e são revestidas de executoriedade, mas no âmbito da administração, não elidindo na maioria dos casos a possibilidade e, por vezes, a necessidade do pronunciamento do único poder competente para exercer a função estatal de fazer atuar o direito objetivo às hipóteses emergentes das relações entre as pessoas”.

E evoca a parêmia francesa de que a Corte julga as contas e não as pessoas. A questão, no entanto, é muito debatida a partir da observação de Franz Fleiner de que a função jurisdicional do Estado não constitui monopólio do Poder Judiciário, de que as vias judiciárias não esgotam toda a função jurisdicional.

O constitucionalista Pinto Ferreira opina não restar dúvida de que os Tribunais de Contas exercem atividades jurisdicionais, ou que, no exercício de algumas de suas atribuições, é um autêntico órgão judicante. A regulamentação de 1896 e a Lei orçamentária de 1918 outorgaram competência ao órgão para funcionar como “tribunal de justiça para o fim de julgar as contas dos responsáveis, estabelecendo a situação jurídica entre os mesmos e a Fazenda Pública... contudo, não tinha jurisdição sobre os crimes”.

José Matos de Vasconcelos argumenta que, se o Poder Judiciário é para reparar a lesão sofrida pelo titular do direito, isso não exclui a competência do tribunal de Contas *ratione materiae* para decidir assunto de sua exclusiva atribuição.

Alcino Pinto Falcão considera que o Poder Judiciário terá que dar ao julgado da Corte de Contas o valor de presunção, por ser ato baixado dentro de sua competência constitucional, mas lembra que a nossa Lei Maior permite “plena defesa”... perante juiz criminal, além da garantia que impede excluir-se da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual.

Segundo Castro Nunes, o Tribunal de Contas estatui sobre a existência material do delito, fornecendo à justiça, que vai julgar o responsável, esta base de acusação. Não julga a este, não o condena nem o absolve, função da justiça penal. Fixa-lhe apenas a responsabilidade material, apurado o alcance.

Pontes de Miranda pretende que o juiz comum não pode modificar o julgado dos Tribunais de Contas... que as Constituições, a partir de 1934, deram-lhe função judiciária... duas funções – uma, que é a antiga, ligada à execução orçamentária; e outra, de julgamento das contas. Tanto numa como noutra é possível que ocorra a necessidade de se responder à pergunta: é ou não inconstitucional. Como tribunal tem de julgá-lo...

...O Tribunal é *corpo de julgamento*, embora, quanto aos crimes, continue a não ter jurisdição; mas julga contas que são da máxima importância... A separação entre o julgamento das contas e o julgamento dos crimes é de ordem constitucional. À lei ordinária não é dado permitir aos juizes comuns julgar as contas, nem ao tribunal de Contas julgar os crimes...

...As questões decididas pelos Tribunais de Contas, no julgamento das contas dos responsáveis pelos dinheiros ou bens públicos, não são simples *questões prévias*; são *questões prejudiciais*, constituem o *prius* lógico jurídico de um crime ou, pelo menos, de circunstância material desse.

...e, por último: “só um caminho se tem a tomar, que é o de evitar-se qualquer incursão da justiça comum nas atribuições do Tribunal de Contas ou do tribunal de Contas nas atribuições da justiça comum”.

A última parte desse seu substancioso estudo Heraclio Salles a intitulou de *Funções Delegadas*.

A curiosidade científica sobre a natureza das funções dos Tribunais de Contas levou os especialistas a outro tipo de especulação, “tendente a apresentá-los como uma delegação”.

Assinalar o verdadeiro caráter ou a exata modalidade de tal delegação é o objetivo do saudoso conselheiro.

Começa por afirmar “se a lei é a expressão da vontade geral, como queria Rousseau, todas as especializações da Lei maior, enquanto atribuições de poderes específicos a determinados órgãos do Estado, são delegações da soberania popular”.

As Constituições outorgam ao Poder Legislativo o controle externo das finanças públicas a ser exercido com o auxílio ou assistência técnica do Tribunal de Contas.

Para realizar o controle político da execução orçamentária e financeira, o Parlamento não pode prescindir da colaboração de um órgão aparelhado tecnicamente para essa tarefa, “como garantia à eficácia operacional de seu pronunciamento, seja o sistema anglo-saxão chefiado por um controlador geral, seja o vigente na maioria das nações, que é o nosso, constituído por órgãos colegiados autônomos e revestidos da dignidade de verdadeira magistratura: os chamados Tribunais de Contas”.

Constata-se, desse modo, uma estreita colaboração dessas Cortes com o Poder Legislativo, o qual “precisa de uma espécie de jurisdição... atuante e lúcida na missão de dizer incessantemente o direito, para confrontá-lo com os fatos que acaso o hajam ferido, assim como para verificar e atestar a sua observância nos diferentes níveis do aparelho administrativo”.

Participa assim o Tribunal de Contas, ao lado do Legislativo, do controle externo. E como se institui essa colaboração? Diz Heraclio que alguns publicistas intuíram tratar-se de verdadeira delegação de competência, mas que nem todos foram precisos na indicação de sua índole e de sua fonte... pois a delegação de que se investem os Tribunais de Contas não é do tipo das que se fazem de órgão para órgão e que, a despeito de estarem constitucionalmente autorizadas, não se efetivam senão na medida em que delegante e delegado, eventualmente, delas necessitam... Não se trata, evidentemente, das delegações de competência de que cuida com toda nitidez o Direito Administrativo.

Mas de que delegação, afinal? Trata-se de delegação deferida diretamente ao Tribunal de Contas pelo próprio constituinte, o que é de significado relevante.

Veja-se bem: não é ato do Parlamento. É determinação do poder constituinte, deferindo ao Tribunal “o acompanhamento sistemático da execução do orçamento, do exame contínuo dos atos da administração e do seu julgamento”.

Dir-se-á – insiste Heraclio – que o constituinte não estaria, então, *delegando*, senão *atribuindo* à Corte de Contas essa função. Ora, é da tradição do Direito Constitucional atribuí-la ao Poder Legislativo. Em nenhuma hipótese, e somente nesta, o constituinte deixa de outorgar atribuições por inteiro, quando procede à repartição das funções do Estado. Acrescenta:

“Aqui deixa claramente de fazê-lo, dividindo-se em faixas de competência, uma das quais confia, ele mesmo, a um órgão que não integra qualquer dos Poderes mas entre eles situa-se, com a missão única de recebê-la”.

E indaga: que será isso senão uma delegação? Para responder que o estatuto político, em suas grandes linhas, nada mais é que um conjunto de delega-

ções da soberania popular, que se desmembra em funções diferentes para ganhar operacionalidade sem prejuízo de sua inteireza... O constituinte, no caso, delegou ao Poder Legislativo, entre outras, a tarefa de exercer vigilância sobre a execução do orçamento e conferiu à delegação – unicamente aí – uma feição dúplici, mantendo-a enquanto atividade política nas raias da competência exclusiva do órgão parlamentar; e outorgando-a, enquanto atividade técnica, a outro órgão para isso especialmente criado: o Tribunal de Contas.

Essa, a significativa matéria de ordem doutrinária produzida por Heraclio Salles sobre a instituição do Tribunal de Contas, sua natureza e atribuições, e que procurei resumir na intenção de reverenciar a sua memória.

Comprova-se que sua atuação foi de muito proveito para a entidade a que as circunstância da vida pública o conduziram.

Que trabalhou e aprofundou-se no conhecimento do importante órgão, deixando, a seu respeito, uma rica contribuição para os estudiosos do direito público e para os que servem e venham a servir nas Cortes de Contas.

(*) Reproduzido da Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 38, nº 149

** Jarbas Maranhão foi secretário de estado, deputado constituinte de 1946, senador, presidente do Tribunal de Contas de Pernambuco e professor de Direito Constitucional. É integrante da Academia Pernambucana de Letras.



PODER JUDICIÁRIO

(ACÓRDÃOS)





AGRAVO N.º 2002.003996-9
AROEIRAS

RELATOR: Desembargador Marcos Antônio Souto Maior

AGRAVANTE: José Fernandes de Melo

ADVOGADO: Tânio Abílio de Albuquerque Viana

1º AGRAVADO: Câmara Municipal de Aroeiras e

2º AGRAVADO: Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, representado
por seu Conselheiro Presidente

ADVOGADOS: José Francisco Valério Neto e Eugênio Gonçalves da
Nóbrega

*AGRAVO - AÇÃO ORDINÁRIA – DESCONSTITUIÇÃO
DE RESOLUÇÕES DA CORTE DE CONTAS – DECI-
SÃO SUSPENSIVA DA TRAMITAÇÃO POR DEFICI-
ÊNCIA INSTRUMENTAL – IRRESIGNAÇÃO DO AU-
TOR – INTERPOSIÇÃO SERÔDIA – NÃO CONHECI-
MENTO.*

*Os prazos foram editados para serem cumpridos.
Constatando-se a ultrapassagem do prazo recursal
sem que fosse interposto o respectivo remédio pro-
cessual, a interposição serôdia implica em seu não
conhecimento.*

VISTO, relatados e discutidos os autos acima referenciados.

ACORDA, a Colenda Primeira Câmara Cível do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, à unanimidade, não conhecer do presente agravo.

José Fernandes de Melo, qualificado nos autos respectivos, agravou a esta Superior Instância, inconformado com a decisão proferida pelo Juízo da Comarca de Aroeiras que, nos autos da Ação Ordinária, indeferiu juntada de vários documentos, alegando que falece ao Poder Judiciário atribuição de examinar documentos e fatos de ordem administrativa.

Recurso flagrantemente intempestivo.

Não atribuição de efeito suspensivo (fls. 68).

Intimados os agravados, apenas o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba apresentou contra-razões (fls. 76/83), não havendo requisição de informações ao juízo *a quo*.

Instada a se manifestar, a Procuradoria de Justiça ofertou parecer (fls. 88/89), opinando pelo indeferimento liminar do recurso.

É o relatório

VOTO: Desembargador

MARCOS ANTÔNIO SOUTO MAIOR

Relator

O agravo não deve ser conhecido.

Não assiste razão ao recorrente ao interpor agravo, afirmando o cerceamento de sua defesa, em virtude da negativa do Juízo *a quo*, diante da reiteração de seu pedido de juntada de documentos, devido à intempestividade do referido recurso.

Dispõe o artigo 522 do CPC acerca do prazo legal para a interposição do agravo, que é o de 10 (dez) dias. Ocorre que o aludido lapso temporal é contado a partir da data da intimação, ao recorrente, da decisão que ocasionou o alegado dano, e não da ciência que indefere o pedido de reconsideração da decisão denegatória.

Nesse sentido, as decisões a seguir:

PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO COM POSTERIOR INTERPOSIÇÃO DE AGRAVO DE INSTRUMENTO – INTEMPESTIVIDADE – RECURSO NÃO CONHECIDO. O pedido de reconsideração não interrompe nem suspende o prazo para a interposição do recurso regular. Com o advento do novo sistema do agravo, instruído pela Lei 9.139/95, o prazo de interposição do agravo é de dez dias a contar da data da intimação ou da ciência inequívoca da decisão. Ultrapassado este prazo, não se conhece do recurso por intempestivo. Não conhecido. Decisão unânime. (AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº AG 660096DF, 3ª TURMA CÍVEL, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DF, RELATOR: DESª ADELITH DE CARVALHO LOPES, JULGADO EM 28/04/1997).

AGRAVO DE INSTRUMENTO. INTEMPESTIVO, PORQUE O PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO, FORMULADO APÓS CONHECIMENTO DA DECISÃO AGRAVADA, NÃO INTERROMPE O DECÊNDIO PARA INTERPOSIÇÃO DO AGRAVO. AGRAVO NÃO CONHECIDO. (AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 70000038802, DÉCIMA PRIMEIRA CÂMARA CÍVEL, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RS, RELATOR: DES. MANOEL VELOCINO PEREIRA DUTRA, JULGADO EM 01/09/99)

E mais:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. INTEMPESTIVO. O PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO, MESMO QUE IMPLÍCITO, NÃO INTERROMPE, NEM SUSPENDE, O PRAZO RECURSAL, PORTANTO, O RECURSO INTERPOSTO DE DESPACHO QUE MANTÉM DECISÃO ANTERIOR PROLATADA HÁ MAIS DE DEZ DIAS DE PROPOSITURA DO AGRAVO É INTEMPESTIVO. RE-

CURSO NÃO-CONHECIDO. (3FLS) (AGRAVO INTERNO Nº 70001264951, PRIMEIRA CÂMARA ESPECIAL CÍVEL, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DORS, RELATOR: DES. ALZIR FELIPPE SCHMITZ, JULGADO EM 04/10/00)

In casu, o prazo para o agravante interpor o presente recurso deve-se começar a contar do dia 27 de fevereiro de 2002, data seguinte à da juntada, aos autos, do mandado que o intimou da decisão denegatória do Juízo *a quo* acerca de seu pedido de juntada de documentos, e não da data da intimação da decisão a respeito de seu pedido de reconsideração.

Ora, o recorrente interpôs o agravo considerando a data da ciência desta última decisão que, a partir da juntada do mandado de intimação da mesma, é exatamente um mês após à data supramencionada, diga-se 27 de março de 2002, conforme se depreende dos autos, às fls. 56, v.

Intempestivo, portanto, o vertente recurso.

Destarte, diante dos fatos constatados, na forma do dispositivo legal enfocado, bem como das jurisprudências pátrias elencadas, não conheço do presente agravo.

É o meu voto.

Presidiu a Sessão o Excelentíssimo Desembargador MARCOS ANTÔNIO SOUTO MAIOR, na condição de relator. Participaram do Julgamento os Excelentíssimos Desembargadores ANTÔNIO DE PÁDUA LIMA MONTENEGRO e JORGE RIBEIRO NÓBREGA.

Presente à Sessão a Excelentíssima Doutora DINALBA ARARUNA GONÇALVES, Promotora de Justiça convocada.

Sala das Sessões da Primeira Câmara Cível do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, em 13 de março de 2003.

Des. Marcos Antônio Souto Maior
Relator

AGRAVO DE INSTRUMENTO

N. 2002.011071-0 - CAPITAL

RELATOR: Des. Júlio Paulo Neto

AGRAVANTE: O Tribunal de Contas do Estado da Paraíba
(Adv. Eugênio Gonçalves Nóbrega)

1º AGRAVADO: Zilma Maia Wagner
(Proc. Ângelo Amaro Veras Viana e outro)

2º AGRAVADO: Estado da Paraíba
(Proc. Geraldo Ferreira Leite)

ACÇÃO ORDINÁRIA DE COBRANÇA. AGRAVO DE INSTRUMENTO. LEGITIMIDADE DO TRIBUNAL DE CONTAS PARA FIGURAR NO PÓLO PASSIVO DA DEMANDA. ADMISSIBILIDADE. PROVIMENTO DO RECURSO.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO - Legitimidade "ad causam" - Personalidade jurídica que não se confunde com personalidade judiciária - Possibilidade de estar em juízo para a defesa de prerrogativas ou de direitos próprios (RT 701/142).

Toda pessoa física ou jurídica tem, necessariamente, capacidade processual, mas para postular em juízo nem sempre é exigida personalidade jurídica; basta a personalidade ju-

diciária, isto é, a possibilidade de ser parte para defesa de direitos próprios ou coletivos (Mandado de Segurança - Ação Popular - Ação Civil Pública - Mandado de Injunção - Habeas Data, pág. 5).

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

ACORDAM, a Terceira Câmara Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, por unanimidade, dou provimento ao agravo de instrumento, integrando a presente decisão, a súmula de julgamento de fls. 133.

RELATÓRIO

Inconformado com a decisão que o excluiu da lide por entender que faltava-lhe personalidade jurídica, o agravante maneja o presente agravo de instrumento, pretendendo sua reforma.

Afirmou, em suas razões, que não resta dúvidas acerca de sua legitimidade para figurar em juízo ativa e passivamente, além de possuir autonomia administrativa, independência orgânica e poder de auto governo. Requereu a anulação da decisão interlocutória resgatando-se sua participação na Ação de Cobrança (fls. 02/10).

Informações pelo juízo a quo aduzindo que o Tribunal de Contas do Estado não deve figurar na relação jurídica processual do feito por não possuir personalidade jurídica (fls. 91/93).

Tendo como presentes os requisitos autorizadores da medida, foi atribuído efeito suspensivo ao agravo (fls. 110).

Contra-razões pela primeira agravada apresentadas às fls. 114/117 e pelo segundo recorrente às fls. 118/122, ambas pugnando pela manutenção da decisão monocrática.

O Ministério Público opinou pelo desprovimento do agravo de instrumento (fls. 124/126).

É o relatório.

VOTO

A questão ora debatida é a legitimidade ou não do Tribunal de Contas do Estado, para figurar no pólo passivo da Ação Ordinária de Cobrança, não sendo passível de discussão, nesta oportunidade, ser ou não devido o recebimento dos efeitos patrimoniais da promoção da impetrante.

A doutrina leciona que ... qualquer decisão do Tribunal de Contas, inclusive aquelas respeitantes à apreciação de contas de administradores podem ser levadas ao exame do Judiciário, se o interessado se considerar lesado por ela (Direito Municipal Positivo, pág. 290, Livraria Del Rey Ltda., Belo Horizonte, 1991).

No caso dos autos, não se pode considerar invasão da área de competência privativa do Legislativo por parte do Tribunal de Contas, o comparecimento deste a juízo para defender uma decisão de seu ofício, como ora se deu.

Ressalte-se, por outro lado, que não se confunde personalidade jurídica com judiciária, bastando a configuração desta para que o impetrante figure no pólo passivo da relação processual. Este Tribunal de Justiça, disciplinando matéria idêntica, assim se pronunciou:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO - Legitimidade "ad causam" - Personalidade jurídica que não se confunde com personalidade judiciária - Possibilidade de estar em juízo para a defesa de prerrogativas ou de direitos próprios (RT 701/142).

Corroborando com esse entendimento, a lição de Hely Lopes Meirelles nos esclarece que toda pessoa física ou jurídica tem, necessariamente, capacidade processual, mas para postular em juízo nem sempre é exigida personalidade jurídica; basta a personalidade judiciária, isto é, a possibilidade de ser parte para defesa de direitos próprios ou coletivos (Mandado de Segurança - Ação Popular - Ação Civil Pública - Mandado de Injunção - Habeas Data, pág. 5).

Dessa forma, entendo ser parte legítima o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba para integrar a lide, razão pela qual dou provimento ao recurso.

É como voto.

DECISÃO

A Câmara decidiu, por votação índiscrepante, dar provimento ao presente agravo de instrumento.

O julgamento foi presidido pelo Exmo. Des. Genésio Gomes Pereira Filho, com voto, dele participando, além do Relator, o Excelentíssimo Desembargador João Antônio de Moura.

Presente o representante do Ministério Público, na pessoa da Dra. Marilene de Lima Campos de Carvalho, Promotora de Justiça Convocada.

Sala das Sessões da Terceira Câmara Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, em 08 de maio de 2003 (data do julgamento).

João Pessoa, 09 de maio de 2003.

João Alves da Silva
Juiz Convocado

APELAÇÃO CÍVEL

Nº 2002.002967-0

RELATOR: Des. Luiz Silvio Ramalho Júnior

1º APELANTE: Cícero Nascimento de Andrade

2º APELANTE: Maria Lopes Barbosa

3º APELANTE: Edvan Pereira Leite

ADVOGADO: José Ricardo Porto

APELADO: Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, representado
por seu Conselheiro Presidente.

PROCESSUAL CIVIL. Ação Ordinária Desconstituinte de Acórdão do TCE/PB. Inexistência de defeitos formais ou de ilegalidade que infirme a decisão da Corte de Contas. Impossibilidade de sua desconstituição pelo Poder Judiciário.

- As decisões do Tribunal de Contas somente poderão ser anuladas pelo judiciário quando eivadas de vício substancial ou de forma que o descaracterize.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, em que são partes as acima identificadas:

ACORDAM os Exmos. Srs. Desembargadores da Terceira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, à unanimidade, negar provi-

mento ao recurso de apelação, nos termos do relatório e voto que integram o presente julgado:

RELATÓRIO

Trata-se de Apelação Cível interposta por Cícero Nascimento de Andrade, Maria Lopes Barbosa e Edvan Pereira Leite, que tem por escopo impugnar sentença prolatada pelo Juiz de Direito da 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital, que julgou improcedente Ação Ordinária Desconstitutiva de Acórdão do TCE/PB, promovida pelos ora apelantes em face do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba.

Nas razões do apelo, os recorrentes requereram, preliminarmente, a nulidade da decisão recorrida, por manifesto cerceamento de defesa, sob o fundamento de que o juiz, sem ao menos sanear o feito, julgou a lide, mesmo tendo os autores/apelantes protestado pela produção de provas. No mérito, sustentaram merecer reforma a sentença.

Afirmaram, para tanto, que o TCE/PB, ao apreciar as contas da Câmara Municipal de Campina Grande, relativas ao exercício financeiro de 1996, deliberou que os peticionários, ora apelantes, na condição de vereadores do mencionado município, teriam recebido uma remuneração maior do que a permitida em lei, bem como indevida “ajuda de custo”, determinando aos recorrentes que providenciassem a devolução do numerário, sob pena de execução judicial do julgado.

Aduziram, ainda, que o juiz singular incorreu em equívoco quando entendeu que o Tribunal de Contas, ao ordenar a devolução dos valores correspondentes à ajuda de custo, não tinha infringido preceitos legais ou constitucionais.

Pugnaram, ao final, pelo provimento da apelação, para que seja julgado procedente o pedido dos autores/recorrentes, desconstituindo-se o acórdão APL/TC nº 220/1999.

Preparo (fl. 148)

O apelado ofereceu contra-razões, pugnando pela manutenção da sentença (fls. 138/147).

A Procuradoria de Justiça ofereceu parecer opinando pelo improvimento do apelo (fls. 164/167).

É o Relatório.

DA PRELIMINAR DO MÉRITO DO RECURSO

Da preliminar de cerceamento de defesa:

Não merece guarida.

Os apelantes alegam que tiveram sua defesa cerceada, em virtude de o juiz a quo haver conhecido diretamente do pedido, proferindo sentença, apesar de terem os autores/recorrentes requerido produção de provas e pugnado para que fosse oficiada a Assembléia Legislativa, a fim de que esta informasse o quantum percebido pelos deputados estaduais no ano de 1996.

Ocorre que, de acordo com o disposto no art. 330, I, do CPC, o juiz julgará antecipadamente a lide, quando a matéria em litígio for unicamente de direito.

Na hipótese, os fatos relevantes à solução da demanda já se encontram suficientemente comprovados, de molde a dispensar a produção de provas, não constituindo cerceamento de defesa o julgamento antecipado da lide.

Neste sentido, o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça:

“Constantes dos autos elementos de prova documental suficientes para formar o convencimento do julgador, incorre cerceamento de defesa se julgada antecipadamente a controvérsia” (STJ-4ª Turma, rel. Min. Sálvio de Figueiredo (...)) – Theotonio Negrão, em Código de Processo Civil e legislação processual em vigor, 27ª edição, São Paulo: Saraiva, 1996, pág. 283.

Insta esclarecer, outrossim, que a irresignação dos recorrentes, no sentido de que a autoridade judiciária tenha cerceado o seu direito, quando não requisitou à Assembléia Legislativa as informações acima referidas, não prevalece, pois, além de não ser necessária a intervenção do judiciário para obtenção de tal prova, os apelantes deixaram de demonstrar, conforme vêm decidindo os nossos Tribunais, a impossibilidade de obtê-las diretamente.

A propósito, o entendimento dos nossos Tribunais:

“De fato, há inegável interesse da justiça na pronta solução dos litígios, seja requisitando informações à repartições públicas, ou tudo mais, nos estritos da permissibilidade procedimental. Contudo, a priori cabe a parte demonstrar a

impossibilidade de alcançar o que pretende extrajudicialmente. (TJDF-1ª Turma- Rel. Des. Eduardo Moraes de Oliveira-Ag7530, Adcoas de 28.07.1996, nº 8.155.023)''

Por tais razões, rejeito a preliminar.

DO MÉRITO

Não merece reforma a sentença recorrida.

Com efeito, constitui matéria pacífica nos nossos Tribunais que a revisão, pelo judiciário, dos atos dos Tribunais de Contas, somente pode ser realizada quando comprovada a violação de garantias constitucionais, bem como quando constatada a presença de graves vícios de forma.

Da análise do Acórdão APL/TC nº 220/1999, extraído do Processo TC nº 3.910/97 (fls. 14/16), vê-se que o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, considerando a análise da documentação integrante da prestação de contas encaminhada àquela Corte, bem como do resultado da inspeção "in loco", efetuada com o fim de apurar as denúncias acostadas ao aludido processo, constatou a percepção indevida de ajuda de custo e de remuneração em excesso, percebidas pelos ex-vereadores do município de Campina Grande, dentre eles, os ora apelantes.

Ressalte-se, ainda, que mediante processo regular, acordaram os membros do TCE, por unanimidade, responsabilizar os ex-vereadores do mencionado município, determinando que os mesmos ressarcam ao erário municipal, os valores correspondentes ao excesso recebido, a título de remuneração, bem como a indevida ajuda de custo, no exercício financeiro de 1996.

Na verdade, os apelantes se irressignam contra o mérito do acórdão da Corte de Contas, e não em relação a defeitos formais ou de ilegalidade que o infirme, sendo defeso ao judiciário, portanto, se pronunciar a respeito, conforme vêm decidindo o Superior Tribunal de Justiça, senão vejamos:

“É logicamente impossível desconstituir ato administrativo aprovado pelo Tribunal de Contas, sem rescindir a decisão do colegiado que o aprovou; e para rescindi-la é necessário que nela se constatem irregularidades formais ou ilegalidade manifesta” (STJ – RESP. 8.970/91, rel. Min. Gomes de Barros, Revista do STJ 30/395).

In casu, o respectivo acórdão encontra-se revestido de eficácia jurídica, posto que não comprovaram os apelantes, defeito substancial ou de forma que o descaracterize.

Isto posto, nego provimento ao apelo.

Presidiu a Sessão o Exmo. Des. Genésio Gomes Pereira Filho, com voto e dele participaram os Exmos. Des. Luis Silvio Ramalho Júnior – Relator e Dr. João Alves da Silva substituindo o Exmo Des. Júlio Paulo Neto.

Presente ao Julgamento a Exma. Dra. Marilene de Lima Campos de Carvalho, Promotora de Justiça convocada.

Sala de Sessões da Terceira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, em João Pessoa, 10 de abril de 2003.

Desembargador Luiz Silvio Ramalho Júnior
Relator DSGL/MF



APELAÇÃO CÍVEL
N.º 2002.005851-3 - CAPITAL

RELATOR: Des. Genésio Gomes Pereira Filho

APELANTE: Carlos Pessoa Neto

ADVOGADO: Carlos Frederico Nóbrega Farias, Rodrigo Nóbrega
Farias

APELADO: Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, representado
por seu Conselheiro Presidente

ADVOGADO: Eugênio Gonçalves da Nóbrega

ADMINISTRATIVO e PROCESSUAL CIVIL – Ape-
lação Cível – Ação Ordinária de Desconstituição de
eficácia de parecer Administrativo e Resolução da
Câmara Municipal – Apresentação das contas referente
ao exercício financeiro de 1990 - Irregularidades apu-
radas – Excesso de remuneração - Condenação -
Improcedência – Sentença mantida – Desprovemento
do recurso.

– O Poder Judiciário não tem competência para apre-
ciar a substância material da decisão proferida pelo
TCE que desaprova as contas enviadas pelo Prefeito
Constitucional, salvo nos casos de irregularidade for-
mal ou manifesta ilegitimidade, que no caso em tela,
não foram constatadas.

VISTOS, relatados e discutidos os autos acima identificados.

ACORDAM os integrantes da Terceira Câmara Cível do Egrégio Tribunal de Justiça da Paraíba, à unanimidade e em harmonia com o parecer da douta Procuradoria de Justiça, em desprover o recurso, nos termos do voto do Relator e da certidão de julgamento de fl. 190.

RELATÓRIO

Cuida-se de uma Ação Ordinária de Desconstituição de Eficácia de Ato Administrativo ajuizada por Carlos Pessoa Neto, Ex-Prefeito Constitucional do Município de Umbuzeiro – PB, em face do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, alegando em síntese que sempre manteve conduta exemplar frente à Edilidade, jamais tendo cometido qualquer irregularidade junto ao Município. Ocorre que o réu, analisando o exercício financeiro relativo ao ano de 1990, emitiu parecer contrário as contas enviadas pelo autor, determinando que fosse devolvidos o dinheiro ao erário, face as irregularidades constatadas. Aduz ainda que teve seu direito à ampla defesa e contraditório, cerceado uma vez que não lhe foi dada oportunidade no procedimento administrativo instaurado. No final pede pela desconstituição do parecer nº 41/98 do Tribunal de Contas, assim como a Resolução da Câmara Municipal de Umbuzeiro.

Citado, o réu, contestou, aduzindo sucintamente e em preliminar a regularidade do procedimento e do controle judicial. No mérito, sustenta as irregularidades decorrentes no período de administração do promovente, entre elas, o excesso na remuneração paga aos agentes políticos, entre eles, o promovente. Alega ainda, que o acórdão foi proferido pelo Tribunal Pleno, tendo sido julgado à unanimidade, e que o Promovente foi devidamente notificado da realização da sessão, deixado transcorrer o prazo in albis . No final, pede pela improcedência total da ação.

A Câmara Municipal, foi devidamente citada, sem contudo apresentar contestação.

Intimado para apresentar impugnação, o autor não se manifestou.

O membro do Ministério Público opinou pela improcedência da ação. Conclusos, o MM. Juiz, proferiu sentença, julgando improcedente o pedido do autor, cujo dispositivo legal, transcrevo: “ Ante o exposto, julgo improcedente o pedido, e o faço, por entender que a tese argüida pelo autor, não possui respaldo

legal. Condeno o Autor no pagamento de custas, já recolhidas, e demais despesas realizadas ao deslinde desta questão, além de honorários advocatícios no valor de 10% do valor da causa, devidamente corrigido.”

O autor interpôs embargos de declaração, que foram rejeitados.

Inconformado, interpôs apelação, alegando em preliminar, nulidade do processo, tendo em vista o cerceamento de defesa, em razão do julgamento antecipado da lide, que deixou de apreciar as provas requeridas no processo. No mérito, pede pela reforma integral da sentença, principalmente, por não restar comprovado qualquer irregularidade por parte do Apelante.

As contra-razões foram apresentadas às fls. 150/157.

A douta Procuradoria de Justiça opinou desprovemento do recurso.

É o relatório.

VOTO

Compulsando-se minuciosamente os autos, verifica-se que o caso em tela se trata de contas enviadas pelo ex-prefeito de Umbuzeiro ao Tribunal de Contas da Paraíba, tendo este rejeitado-as, condenando-o à devolução de dinheiro público, devido as irregularidades constatadas durante a gestão municipal, em especial, no excesso de remuneração paga ao apelante e demais agentes políticos daquela localidade.

Alega o apelante, em preliminar, nulidade do processo, face o cerceamento do direito de defesa, por entender sobre a necessidade de dilação probatória, entre elas, prova pericial requerida na inicial, tendo o MM. Juiz a quo, antecipado o julgamento do feito.

No caso dos autos, entendo, data venia, não restar caracterizado o cerceamento de direito do Apelante, pelo fato de ter o MM. Juiz antecipado o julgamento do processo, resultando na improcedência da ação, pelos seguintes motivos.

Com efeito, o direito do contraditório e ampla defesa é princípio constitucional, devendo ser respeitado em qualquer que seja o procedimento utilizado pelas partes e quanto a isso, não pairam dúvidas.

Ocorre que, o presente caso, comportava o julgamento antecipado da lide, em face da documentação acostada pelo Apelado, e não impugnada pelo Apelante. Por outro lado, sabe-se que estando o julgador apto à prolação da decisão, é seu

dever fazê-lo. Neste sentido, diversos tribunais pátrios, inclusive em situação análoga ao presente caso, vem entendendo de forma pacífica:

APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO DESCONSTITUTIVA DE ATO ADMINISTRATIVO – PARECER PRÉVIO DO TRIBUNAL DE CONTAS – JULGAMENTO PELO LEGISLATIVO MUNICIPAL – CERCEAMENTO DE DEFESA – INOCORRÊNCIA – JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE – IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO – DESNECESSIDADE DE AUDIÊNCIA – PROVA DOCUMENTAL SUFICIENTE À FORMAÇÃO DO CONVENCIMENTO DO MAGISTRADO – AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO DA DECISÃO QUE REPROVOU AS CONTAS – INEXISTÊNCIA – DECLARAÇÃO DE QUE A PRESTAÇÃO DE CONTAS É REGULAR – IMPOSSIBILIDADE – COMPETÊNCIA AFETA AO LEGISLATIVO MUNICIPAL COM O AUXÍLIO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO – RECURSO DESPROVIDO – 1. Não se pode alegar cerceamento de defesa em julgamento antecipado da lide, se os elementos constantes dos autos são suficientes para formar o convencimento do juiz, bem assim, desnecessária a realização de audiência de conciliação. 2. A prestação de contas de prefeito ou de ex-prefeito submete-se a controle externo através do Poder Legislativo Municipal, com o auxílio do Tribunal de Contas, como disposto no artigo 31 e parágrafos da Constituição Federal.”¹ (grifei)

Os Tribunais Superiores, também não divergem no entendimento: AGRAVO REGIMENTAL – RECURSO ESPECIAL NÃO ADMITIDO – CERCEAMENTO DE DEFESA – JULGAMENTO ANTECIPADO – I. O julgador não está

¹TJPR – ApCiv 011334-0 – (21223) – Terra Boa – 3º C Civ – Relª Desª Regina Afonso Portes – DJPR 25.03.2002)

obrigado a decidir de acordo com as alegações das partes, mas, sim, mediante a apreciação dos aspectos pertinentes ao julgamento, de acordo com o seu livre convencimento, sendo certo que “não há falar em cerceamento de defesa, por ausência de prova pericial, se o Acórdão recorrido demonstra que a matéria dependia de interpretação do contrato” (RESP nº 184.539/SP, 3ª Turma, de minha relatoria, DJ de 06/12/99). Ademais, “a necessidade de produção de determinadas provas encontra-se submetida ao princípio do livre convencimento do juiz, em face das circunstâncias de cada caso” (AGRGAG nº 80.445/SP, 3ª Turma, Relator o Senhor Ministro Cláudio Santos, DJ de 05/02/96). 2. Agravo regimental desprovido. ² (grifei)

Há que se levar em consideração ainda que o ato do magistrado a quo, encontra amparo no disposto pelo art. 427 ³ do Código de Processo Civil, e uma vez que se trata de ação que visa desconstituir o parecer emitido pelo Tribunal de Contas da Paraíba, apoiado por Auditoria, e ratificado pela Câmara Municipal.

Destarte, rejeito a preliminar suscitada pelo Apelante.
No mérito, sem razão o apelante.

Pretende o apelante a desconstituição do ato administrativo nº 41/98 emitido pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, e da Resolução da Câmara Municipal do Município de Umbuzeiro, que foram contrários as contas apresentadas pelo Apelante, enquanto, Prefeito Constitucional do Município, referente ao exercício financeiro de 1990, em razão de percepção de remuneração excessiva, no valor equivalente a 1.458,49 UFIRS.

Analisando-se minuciosamente os autos, verifica-se que o Apelado, no exercício regular de suas atribuições constitucionais, conferida pela Carta Magna em sus artigos 31, §1º e 2º, e 71. inc. I e II, constatou irregularidades durante o mandato do Apelante, razão pela qual desaprovou as

² (STJ - AGEDIG 441850 - SP - 3º T - Rel. Min. Carlos Alberto Menezes Direito - DJU 28.10.2002)
³ O JUIZ PODERÁ DISPENSAR PROVA PERICIAL QUANDO AS PARTES, NA INICIAL QUANDO AS PARTES NA INICIAL E NA CONTESTAÇÃO, APRESENTARAM SOBRE AS QUESTÕES DE FATO PARECERES TÉCNICOS OU DOCUMENTOS ELUCIDATIVOS QUE CONSIDERAR SUFICIENTE

contas por ele enviadas, condenando-o na devolução do dinheiro público.

Aduz o apelante, que o referido processo administrativo encontra-se equivocado de vícios, uma vez que não lhe foi dada oportunidade de defesa. Data venia, não é o que se verifica dos documentos trazidos pelo Apelado, precisamente às fls. 71/81 e 82/90, onde se constata claramente a apresentação da defesa pelo Apelante.

A alegação do apelante de que o processo se encontra viciado por não ter sido intimado para acompanhar as inspeções e auditorias realizadas pelo Apelado, não procede. Uma vez que, o que se julga perante o Tribunal de Contas, são exclusivamente as contas enviadas, no caso pelo Prefeito, ora Apelante, daí por que, nenhuma razão assiste ao Apelante, por não ter comparecido às auditorias realizadas. Neste sentido:

ANULATÓRIA – LIMITES DO PODER JUDICIÁRIO
– PRESTAÇÃO DE CONTAS NÃO APROVADA
PELA CÂMARA – CERCEAMENTO DE DEFESA
NÃO CONFIGURADO – A competência do Judiciário restringe-se ao exame dos aspectos formais do ato administrativo, não podendo pronunciar-se sobre o mérito, em respeito à independência entre os três Poderes. Não há a falar em cerceamento de defesa, no julgamento da Câmara que aprova ou rejeita o parecer do Tribunal de Contas, já que ali o prefeito de nada é acusado, indiciado ou sindicado, pois o que está em julgamento são as contas. ⁴ (grifei)

“In casu”, verifica-se que o Tribunal de Contas, além de dar oportunidade ao Apelante, mandou devolver o Processo à DECAD, para melhor instruí-lo, concluindo-se com efeito, as irregularidades perpetradas pelo Apelante no exercício do mandato, conforme se observa dos documentos de fls. 94/97 dos autos.

Destarte, os membros do TC do Estado da Paraíba, ora Apelado, à unanimidade, decidiram por desaprovam as contas do ex-prefeito da cidade de Umbuzeiro-PB.

⁴ (TJMG - AC 000 224.212-1/00 - 2º C.Civ - Rel p/o Ac. Des. Francisco Figueiredo - J. 12 03.2002)

Ato contínuo, a Câmara Municipal, ratificou o parecer do TC, não emergindo daí qualquer irregularidade.⁵

É bem verdade que os atos administrativos ficam sujeitos ao controle do Judiciário, no entanto, somente no que se refere a ocorrência de irregularidade formal do processo e/ou manifesta ilegalidade, sendo praticamente unânime o entendimento de que ao Judiciário é vedado a possibilidade de revisão das decisões proferidas pelo TCE.

Neste sentido, trago a baila o entendimento jurisprudencial:

ANULATÓRIA – LIMITES DO PODER JUDICIÁRIO – PRESTAÇÃO DE CONTAS NÃO APROVADA PELA CÂMARA – CERCEAMENTO DE DEFESA NÃO CONFIGURADO – A competência do Judiciário restringe-se ao exame dos aspectos formais do ato administrativo, não podendo pronunciar-se sobre o mérito, em respeito à independência entre os três Poderes. Não há a falar em cerceamento de defesa, no julgamento da Câmara que aprova ou rejeita o parecer do Tribunal de Contas, já que ali o prefeito de nada é acusado, indiciado ou sindicado, pois o que está em julgamento são as contas.⁶

“... 2. Não cabe ao Judiciário reexaminar a decisão política da Câmara de Vereadores ou, mesmo, a conclusão técnica do Tribunal de Contas, mas apenas a regularidade formal do procedimento que culminou nessas deliberações, sob pena de invadir a competência constitucional atribuída ao Legislativo, infringindo o princípio da separação de poderes, contido no artigo 2º do Texto Constitucional.”⁷

ADMINISTRATIVO – PREFEITO MUNICIPAL – Rejeição de contas pela Câmara Municipal baseada em parecer prévio do Tribunal de Contas – Observância dos as-

⁵ ANULATÓRIA DE ATO ADMINISTRATIVO – Decisão da Câmara Municipal que, com base em parecer do Tribunal de Contas do Estado, rejeitou as contas do Executivo relativa ao exercício de 1990. Legaldade Ação improcedente. Decisão mantida. Recurso não provido. (TJSP – AC 45.081-5 – Mirassol – 4ª CDPúb. – Rel. Des. Aldemar Silva – J. 11.11.1999 – v.u.)

⁶ (TJMG – AC 000.224.212-1/00 – 2ª C.Civ. – Rel. p/o Ac. Des. Francisco Figueiredo – J. 12.03.2002)

⁷ (TJPR – ApCiv 0110967-5 – (20329) – Terra Boa – 2ª C.Civ. – Rel. Des. Accácio Cambi – DJPR 04.03.2002)

pectos legais – Impossibilidade de revisão judicial do ato sob pena de invasão de competência.⁸

– AÇÃO DECLARATÓRIA – Nulidade de decreto legislativo rejeitando as contas do Prefeito Municipal. Pretensão de irregularidades com vícios sanáveis com vista à elegibilidade da autoridade. Inadmissibilidade. Legitimidade de parecer prévio contrário do Tribunal de Contas de Estado. Oportunidade de defesa concedida ao prestador das contas. Aprovação do parecer pela Câmara. Compatibilidade do processo legislativo. Caracterizada irreversibilidade dos vícios apontados. Ação improcedente. Recurso improvido.⁹

PREFEITO MUNICIPAL – PRESTAÇÃO DE CONTAS – PARECER FAVORÁVEL DO TRIBUNAL DE CONTAS – REJEIÇÃO PELA CÂMARA MUNICIPAL – LEGALIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO – AÇÃO IMPROCEDENTE – RECURSO NÃO PROVIDO – Não compete ao poder judiciário concluir pelo acerto, ou não, de rejeição de contas de ex-prefeito, mediante votação pela Câmara Municipal. Nesse caso, afundar-se na análise das contas, seria ingressar, indevidamente, no seu mérito. Recurso conhecido e desprovido.¹⁰

Destarte, não constatada qualquer irregularidade formal ou ilegalidade no processo desenvolvido pelo Apelado, não cabendo ao Judiciário a competência para apreciar a substância material das decisões do TCE, outra saída não há, senão pela improcedência da demanda.

Pelas razões acima expostas, nego provimento ao apelo, mantendo in totum a r. sentença monocrática.

É como voto.

⁸ (TJAC - AC 000172879-9/00 - 2ª C.Civ. - Rel. Des. Abreu Leite - J. 04.12.2001)

⁹ (TJSP - AC 39898-5 - 7ª CDPúb. - Rel. Des. Jayme de Sylós - J. 12.06.2000)

¹⁰ (TJPR - AC 0064633-5 - (18406) - 3ª C.Civ. - Rel. Des. Conv. Sérgio Rodrigues - DJPR 06.11.2000)

Presidiu os trabalhos o ínclito Desembargador Genésio Gomes Pereira Filho. Participaram do julgamento, além do Relator, Excelentíssimo Desembargador Genésio Gomes Pereira Filho, os Excelentíssimos Desembargadores João Antônio de Moura e Júlio Paulo Neto.

Presente o “parquet” Estadual, na pessoa da Dra. Maria Salete de Araújo Melo Porto, Promotora de Justiça convocada.

Sala de Sessões da Terceira Câmara Cível do Colendo Tribunal de Justiça da Paraíba, aos 12 de agosto de 2003.

Des. Genésio Gomes Pereira Filho
Relator

APELAÇÃO CÍVEL N. ° 2002.004691-4 DA COMARCA DA CAPITAL

RELATOR: Desembargador Antônio Elias de Queiroga

APELANTE: O Prefeito Constitucional do Município de Alagoa Grande,
Hildon Régis Navarro

ADVOGADOS: Johnson Gonçalves Abrantes e Newton Nobel S. Vita

APELADO: O Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

ADVOGADO: Eugênio Gonçalves da Nóbrega

TRIBUNAL DE CONTAS - Imputação de débito a agente político -
Reexame da matéria pelo Poder Judiciário - Impossibilidade.

Os arts. 70 a 75 da Lex Legum deixam ver que o controle externo – contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial – da administração pública é tarefa atribuída ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas. O primeiro, quando atua nesta seara, fá-lo com o auxílio do segundo que, por sua vez, detém competências que lhe são próprias e exclusivas e que para serem exercitadas independem da interveniência do Legislativo. O conteúdo das contas globais prestadas pelo Chefe do Executivo é diverso do conteúdo das contas dos administradores e gestores de recurso público. As primeiras demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa (União, Estados, DF e Municípios). Revelam o cumprir do orçamento, dos planos

de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71, I c/c 49, IX da CF/88). As segundas – contas de administradores e gestores públicos, dizem respeito ao dever de prestar (contas) de todos aqueles que lidam com recursos públicos, captam receitas, ordenam despesas (art. 70, parágrafo único da CF/88). Submetem-se a julgamento direto pelos Tribunais de Contas, podendo gerar imputação de débito e multa (art. 71, II e § 3º da CF/88). Destarte, se o Prefeito Municipal assume a dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas, submete-se a duplo julgamento. Um político, perante o Parlamento, precedido de parecer prévio; o outro técnico, a cargo da Corte de Contas. Precedente do STJ.

Vistos, relatados e discutidos estes autos.

Acordam, em sessão da Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, nos termos do voto do relator, por unanimidade, desprover o recurso integrando o julgamento a súmula de fls. 183.

RELATÓRIO

Hildon Régis Navarro, devidamente qualificado, manejou ação declaratória de inexistência de dívida contra o Tribunal de Contas do Estado, objetivando desconstituir os acórdãos de n.º 133/91, 134/91, 238/91, que lhe imputaram débitos referentes aos anos de 1985, 1986 e 1987.

Decorrido o trâmite regular, o ilustre Juiz julgou extinto o processo sem exame do mérito por ausência de interesse processual, sob o argumento de que a defesa poderá ser feita via embargos à execução (fls. 139 a 142).

Irresignado, apelou o vencido, aduzindo o seguinte: (a) cerceamento de defesa, ante o julgamento antecipado da lide; (b) não existe impedimento legal à propositura de ação declaratória desconstitutiva; (c) as decisões do Tribunal de Contas estão sujeitas ao controle de legalidade pelo Judiciário (fls. 144 a 150).

Contra-razões às fls. 153 a 162.

A Procuradoria de Justiça emitiu o parecer de fls. 168 a 171, opinando pelo desprovimento do recurso.

VOTO

1. A questão do cerceamento de defesa não ocorre, considerando que a matéria - por sinal pacífica nesta Câmara - não comporta dilação probatória, sujeitando-se, portanto, ao julgamento antecipado (CPC, art. 330, I).

Dessa forma, nenhuma afronta ao princípio do devido processo legal (CF, art. 5.º, LV).

2. Meritoriamente, o Tribunal de Contas do Estado, em inspeção realizada no Município de Alagoa Grande, imputou ao apelante os débitos constantes dos acórdãos de n.º 133/91, 134/91 e 238/91, em razão da realização de despesas irregulares, e assinou o prazo de sessenta dias para que se recolhesse aos cofres públicos do Município a quantia equivalente.

O apelante pretende, por via de ação ordinária, que o judiciário declare a inexistência de relação de débito para com o Município de Alagoa Grande, desde que os acórdãos e pareceres do TCE foram rejeitados pela Câmara Municipal.

O r. juiz extinguiu o processo, sem julgamento de mérito, por entender que o autor carecia de interesse processual.

O Tribunal de Contas do Estado tem competência para emitir parecer prévio sobre as contas gerais do Município (art. 71, I, da Constituição do Estado), bem ainda competência exclusiva para julgar as contas dos responsáveis por haveres públicos (CE, art. 71, II, da CE). No primeiro caso, o parecer prévio será julgado pela Câmara Municipal e só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos seus membros (art. 13, § 2º, da CE, com a modificação

da Emenda Constitucional nº 5, de 24 de novembro de 1994). No segundo caso, a Constituição estabelece a competência exclusiva do TCE, constituindo essas decisões, quando imputa débito, título executivo (art. 71, § 3º, da CE).

Sobre a matéria, o STJ, em acórdão lapidar da lavra do Min. Paulo Medina, assentou:

“Constitucional e administrativo. Controle externo da administração pública. Atos praticados por Prefeito, no exercício de função administrativa e gestora de recursos públicos. Julgamento pelo Tribunal de Contas. Não sujeição ao decisum da Câmara Municipal. Competências diversas. Exegese dos arts. 31 e 71 da constituição federal.

Os arts. 70 a 75 da Lex Legum deixam ver que o controle externo – contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial – da administração pública é tarefa atribuída ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas. O primeiro, quando atua nesta seara, o faz com o auxílio do segundo que, por sua vez, detém competências que lhe são próprias e exclusivas e que para serem exercitadas independem da interveniência do Legislativo. O conteúdo das contas globais prestadas pelo Chefe do Executivo é diverso do conteúdo das contas dos administradores e gestores de recurso público. As primeiras demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa (União, Estados, DF e Municípios).

Revelam o cumprir do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71, I c./c. 49, IX da CF/88). As segundas – contas de administradores e gestores públicos, dizem respeito ao dever de prestar (contas) de todos aqueles que lidam com recursos públicos, captam receitas, ordenam despesas (art. 70, parágrafo único da CF/88). Submetem-se a julgamento direto pelos Tribunais de Contas, podendo gerar imputação de débito e multa (art. 71, II e § 3º da CF/88). Destarte, se o Prefeito Municipal assume a dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas, submete-se a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento

precedido de parecer prévio; o outro técnico a cargo da Corte de Contas. Inexistente, in casu, prova de que o Prefeito não era o responsável

direto pelos atos de administração e gestão de recursos públicos inquinados, deve prevalecer, por força ao art. 19, inc. II, da Constituição, a presunção de veracidade e legitimidade do ato administrativo da Corte de Contas dos Municípios de Goiás. Recurso ordinário desprovido."¹

No caso dos autos, embora existam certidões fornecidas pela Prefeitura Municipal e pela Câmara de Vereadores (fls. 129/133) de inexistência de débito do apelante para com o Município de Alagoa Grande – subentendendo ter havido julgamento do Poder Legislativo Municipal -, no entanto, tal decisão não pode prevalecer, por uma, porque os acórdãos do TCE (fls. 09, 11 e 13) referem-se a julgamentos de contas do Prefeito como ordenador de despesa, que, por se situar na hipótese do art. 71, II, da CE, escapam da apreciação da Câmara Municipal, pois não se tratam de contas gerais; por duas, porque, mesmo que assim não fosse, a decisão refletida no documento de fls. 15/16, teria efeitos meramente políticos, ou seja, impede a instauração de processo de afastamento do titular do cargo, mas não exclui o crime, porventura cometido, nem afasta a responsabilidade civil.

Neste passo, é sempre lembrada a observação feita por José Luiz de Anhaia Melo, ex-Conselheiro do Tribunal de Contas de São Paulo:

*"De fato, de nada adianta um corpo de auditores a fazer exames de contabilidade, a acompanhar a execução orçamentária, a visar balanços e balancetes, se esses provimentos meramente instrutivos e interlocutórios não ensejarem por parte do Tribunal uma decisão definitiva e operante".*²

Na mesma direção, o Egrégio STF:

¹ Toms 11060 go, recurso ordinário em Mandado de Segurança 1999/0069194-6 fonte DJ data 16/09/2002, pg 00159, relator min. Laurita Vaz (1120) relator p/ acórdão min. Paulo Medina

² o Tribunal de Contas - pesquisa e atuação, São Paulo, gráfica do TC/SP, p. 38

“Salvo nulidade decorrente de irregularidade formal grave ou de manifesta ilegalidade, é do Tribunal de Contas a competência exclusiva para julgamento das contas dos responsáveis por haveres públicos (RF 226/81).”

“Na realidade, o Tribunal de Contas, quando da tomada de contas de responsáveis por dinheiros públicos, pratica ato insuscetível de impugnação da via judiciária, a não ser quanto ao seu aspecto formal, ou ilegalidade manifesta”.³

O que resta fazer, na verdade, é a execução do débito apurado pelo TCE, há mais de dez anos, que poderá ser através do Ministério Público, diante da inércia do Município (§ 4º do art. 71 da CE).

Posta a questão nestes termos, vê-se que não cabe ao Poder Judiciário apreciar a substância material das decisões do TCE, salvo em caso de nulidade decorrente de irregularidade formal grave ou de manifesta ilegalidade.

“As decisões do Tribunal de Contas não podem ser revistas pelo Poder Judiciário, a não ser quanto ao seu aspecto formal”.⁴

“É logicamente impossível desconstituir ato administrativo aprovado pelo Tribunal de Contas, sem rescindir a decisão do colegiado que o aprovou; e para rescindi-la é necessário que nela se constatem irregularidades formais ou ilegalidades manifestas”.⁵

As reflexões aqui colocadas afastam a possibilidade de ocorrência de maltrato a direitos ou garantias fundamentais tais como assegurados pelo art. 5º da Carta, pois, ocorrendo estas hipóteses, o controle judicial haverá sempre de ser exercido em toda sua plenitude, não sofrendo limitação de qualquer espécie.

Com base no que foi acima exposto, não se demora a concluir pela improcedência das argumentações do apelante, que pauta sua pretensão inicial, exclusivamente, na confusão que armou, ao não saber distinguir as competências ditas no art. 71, incisos I e II, da CE.

³ MS nº 7.280 - rf 195/163.

⁴ Voto do ministro Barros Monteiro, in rec. Extr. Nº 55.821, rf 226.

⁵ STJ - resp. 8 970/91, rel. Min. Gomes de Barros. Revista do STJ 30/395.

Pelas razões expostas, a Câmara negou provimento ao recurso, corrigindo, no entanto, o fundamento da sentença, para julgar improcedente, e remetendo cópia do acórdão ao Procurador-Geral da Justiça, para o fim de promoção de ação civil pública de execução, em face da inércia do Município.

Sala das Sessões da Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, em 11 de março de 2003 (data do julgamento).

João Pessoa, 11 de março de 2003.

*Des. Antônio Elias de Queiroga.
Relator*



APELAÇÃO CÍVEL

N.º 2002.006937-0

RELATORA: Des^a. Maria de Fátima Moraes Bezerra Cavalcanti

APELANTE: José Francisco Régis

ADVOGADO: Walter de Agra Júnior

APELADO 01: Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

ADVOGADO: Eugênio Gonçalves da Nóbrega

APELADO 02: Prefeitura Municipal de Cabedelo

ADVOGADO: Luiz Gonzaga Meireles Filho

APELADO 03: Estado da Paraíba

ADVOGADO: Venâncio Viana Medeiros Filho

AÇÃO DE NULIDADE DE ACÓRDÃOS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO – EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO – MANIFESTAÇÃO DO JUDICIÁRIO QUE DEVE SER RESTRITA AO ASPECTO FORMAL DAS CONTAS – MANIFESTA IRREGULARIDADE OU ILEGALIDADE NÃO APONTADA – TENTATIVA DO RECORRENTE DE DISCUTIR A SUBSTÂNCIA DOS TÍTULOS – IMPOSSIBILIDADE – MANUTENÇÃO DA SENTENÇA PELOS SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS – IMPROVIMENTO DO APELO.

Somente é admissível o controle jurisdicional das decisões preferidas pelo Tribunal de Contas do Estado, no exercício de sua competência constitucional, quando se constata ilegalidade manifesta ou irregularidade formal no procedimento administrativo que culminou com a lavratura do acórdão respectivo. Do contrário, inadmissivelmente, estaria o Poder Judiciário usurpando a competência constitucional daquela Corte Estadual de Contas.

VISTOS, RELATADOS E DISCUTIDOS os presentes autos da Apelação Cível n. 2002.006937-0, em que é Apelante José Francisco Régis e apelados o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, o Município de Cabedelo e o Estado da Paraíba.

ACORDAM a Egrégia Segunda Câmara Cível do Colendo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, à unanimidade, em rejeitar a preliminar e no mérito provimento ao presente recurso.

Cuida-se de Apelação Cível interposta contra decisão do Juízo de Direito da 4ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital, proferida nos autos da Ação Ordinária de Nulidade dos Acórdãos do TCE, promovida por José Francisco Régis, contra o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, na qual, às fls. 213/216, foi decretada a extinção do processo sem julgamento do mérito, na forma do art. 267, VI, do Código de Processo Civil.

Inconformado, o promovente interpôs o presente recurso apelatório (fls. 218/231), alegando, em síntese, que:

a) a sentença recorrida não possui fundamentação, negando, veementemente, a prestação da tutela jurisdicional, infringindo, pois, preceito constitucional;

b) o recorrente não discutiu a executoriedade ou não dos acórdãos, mas a possibilidade de seu reexame e quíça anulação pelo Poder Judiciário.

c) a tese esposada na sentença, de que a matéria só pode ser discutida em embargos, é descabida.

d) o acórdão do Tribunal de Contas não é uma decisão judicial, mas, administrativa, estando sujeita ao controle judicial.

e) por força do art. 71, § 3º, da Constituição Estadual, as decisões do Tribunal de Contas Estadual tem força de título executivo extrajudicial e não judicial, passível de discussão através de ação autônoma.

f) o art. 5º, inc. XXXV, da CF, prevê que nenhuma ameaça de direito pode ser excluída de apreciação pelo Poder Judiciário.

Ao final, requereu provimento ao seu apelo, para a anulação da sentença, visando o enfrentamento do mérito.

Em suas contra-razões, pugnou o primeiro apelado pela manutenção integral do *decisum* (fls. 236/241).

O Ministério Público de primeiro grau, por sua vez, emitiu parecer pela remessa dos autos à Instância Superior, objetivando o reexame da matéria (fls. 247/248).

Parecer da douta Procuradoria de Justiça opinando pelo provimento do apelo (fls. 253/255).

É o relatório.

VOTO

Em arguição meio tímida, sustenta o recorrente que a sentença não se apresentou fundamentada, negando a prestação jurisdicional.

Data vênia, essa invocação é insustentável.

A sentença recorrida teve por base, fundamentos concretos e objetivos, e o Juiz sentenciante firmou seu convencimento de forma clara e precisa, afirmando que os acórdãos rebatidos têm eficácia de título executivo e o meio idôneo de ataque é por meio dos embargos à execução.

Assim se manifesta a jurisprudência deste Tribunal:

“Constatação de débito apurado em processo de prestação de contas pelo TCE – Embasamento no Acórdão de nº 67/83 – Improcedência dos embargos – Recurso apelatório – Preliminar de vedação ao exercício da advocacia: rejeição – Desprovimento, quanto ao mérito.

Ressalva do art. 71, § 3º da CF, o entendimento de que “as decisões do Tribunal, de que resulte imputação de débito ou multa, terão eficácia de título executivo.”¹

¹ TJ-PB/1996 – Ap. Cív. 1995.002886-0, Rel. Des. Jostas Pereira do Nascimento – 1ª C.C., e TJ-PB/1996 – Ap. Cív. 1994.003019-8, Rel. Des. Jostas Pereira do Nascimento.

Sem delongas, pois, rejeita-se a argüição de preliminar.

Já o recorrido, preliminarmente, levanta a tese de que o recurso repete os argumentos da peça exordial.

Os diversos Pretórios Pátrios, especialmente representados pelo Superior Tribunal de Justiça, têm se posicionado de forma unânime:

“O Código de Processo Civil (arts. 514 e 515) impõe às partes a observância da forma segundo a qual deve se revestir o recurso apelatório. Não é suficiente mera menção a qualquer peça anterior à sentença (petição inicial, contestação ou arrazoados), à guisa de fundamentos com os quais se almeja a reforma do decisório monocrático. À luz do ordenamento jurídico processual, tal atitude traduz-se em comodismo inaceitável, devendo ser afastado. O apelante deve atacar, especificamente, os fundamentos da sentença que deseja rebater, mesmo que, no decorrer das razões, utilize-se, também, de argumentos já delineados em outras peças anteriores. No entanto, só os já desvendados anteriormente não são por demais suficientes, sendo necessário o ataque específico à sentença²”.

“PROCESSUAL CIVIL. RECURSO DE APELAÇÃO. FUNDAMENTOS QUE SE REPORTAM AO ARRAZOADO DA INICIAL. RECURSO NÃO CONHECIDO. Se o recorrente não apresenta as razões do recurso, este não pode ser conhecido por ausência do pressuposto lógico do recurso: a irresignação³”.

No mesmo norte, posiciona-se o nosso Colendo Tribunal de Justiça:

“PROCESSUAL CIVIL – APELAÇÃO – SIMPLES REPETIÇÃO DE MATÉRIA DA CONTESTAÇÃO – INADMISSIBILIDADE – PRECEDENTES DO STJ – SEGUIMENTO NEGADO⁴”.

Sem razão o apelado, motivo pelo qual rejeito tal preliminar.

Quanto ao cerceamento de defesa, repito, tal argumento, porque é matéria por demais conhecida pela Corte e inclusive, de conhecimento amplo das partes

² (STJ – 1ª Turma REsp.359080/PR. Rel. Min. José Delgado)

³ (STJ – 6ª Turma REsp 65773/SP. Rel. Min. Adhemar Maciel)

⁴ (TJ-PB. AC nº 2001.009.577-0 Campina Grande Des. Rel. José Rodrigues de Ataíde)

Quanto ao mérito, entendo que a decisão recorrida deve ser mantida, até porque os seus fundamentos são incensuráveis.

Em verdade, a Jurisprudência desta Corte não mais permite discussões sobre a matéria em exame.

Vejamos:

“Ação declaratória – Nulidade de acórdão do Tribunal de Contas aprovadas pela Câmara – Inexistência de ilegalidade – Análise de questão meritória – Impossibilidade – Desprovemento.

As decisões do Tribunal de Contas não podem ser revistas pelo Poder Judiciário, a não ser quanto ao seu aspecto formal. A aprovação ou rejeição pela câmara de Vereadores de acórdão do Tribunal de Contas que imputou débito de responsável por haveres públicos não tem o condão de elidir a liquidez do título.”⁵

No mesmo sentido:

“Ação Declaratória. Nulidade de Acórdão do Tribunal de Contas do Estado – Meio Processual inadequado – Falta de interesse – Processo extinto sem exame do mérito .

Somente é admissível o controle jurisdicional das decisões proferidas pelo Tribunal de Contas do Estado, no exercício de sua competência constitucional, quando se constata ilegalidade manifesta ou irregularidade formal no procedimento administrativo que culminou com a lavratura do acórdão respectivo. Do contrário, inadmissivelmente, estaria o Poder Judiciário usurpando a competência constitucional daquela Corte Estadual de Contas”.⁶

Aliás, em lapidar acórdão, o Des. Antônio Elias de Queiroga, citando inúmeras lições doutrinárias, asseverou:

⁵ TJ/PB – Ap. Cív. 2001.013212-8, Rel. Des. Jorge Ribeiro da Nóbrega.

⁶ TJ/PB – Ap. Cív. 2001.009516-8, Rel. Des. Antônio de Pádua Lima Montenegro

“Nessa linha de entendimento, torna-se indiscutível que o Tribunal de Contas, ao imputar débito por suas decisões, o faz através de ato cuja substância material escapa à apreciação jurisdicional, pois, do contrário, estaria o Poder Judiciário subtraindo da Corte Administrativa a função a si conferida pela Constituição Federal de julgar as contas dos administradores e responsáveis por dinheiro público, que passaria, então, ao crivo do magistrado”.⁷

De fato, O Tribunal de Contas do Estado tem competência para emitir parecer prévio sobre as contas gerais do Município (art. 71, I, da Constituição do Estado), bem ainda competência exclusiva para julgar as contas dos responsáveis por haveres públicos (CE, art. 71, II, da CE). No primeiro caso, o parecer prévio será julgado pela Câmara Municipal e só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos seus membros (art. 13, § 2º, da CE, com a modificação da Emenda Constitucional nº 5, de 24 de novembro de 1994). No segundo caso, a Constituição estabelece a competência exclusiva do TCE, constituindo essas decisões, quando imputa débito, título executivo (art. 71, § 3º, da CE).

Sobre a matéria, o STJ, em acórdão lapidar da lavra do Min. Paulo Medina, assentou:

“Constitucional e administrativo. Controle externo da administração pública. Atos praticados por Prefeito, no exercício de função administrativa e gestora de recursos públicos. Julgamento pelo Tribunal de Contas. Não sujeição ao decisor da Câmara Municipal. Competências diversas. Exegese dos arts. 31 e 71 da constituição federal.

Os arts. 70 a 75 da Lex Legum deixam ver que o controle externo – contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial – da administração pública é tarefa atribuída ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas. O primeiro, quando atua nesta seara, o faz com o auxílio do segundo que, por sua vez, detém competências que lhe são próprias e exclusivas e que para serem exercitadas independem da interveniência do Legislativo. O conteúdo das contas globais prestadas pelo Chefe do Executivo é diverso do conteúdo das contas dos administradores e gestores de recurso público. As primeiras demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa (União, Estados, DF e Municípios).

⁷ TJPB, Ap. Civ. 1999.005129-9

Revelam o cumprir do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71, I c./c. 49, IX da CF/88). As segundas – contas de administradores e gestores públicos, dizem respeito ao dever de prestar (contas) de todos aqueles que lidam com recursos públicos, captam receitas, ordenam despesas (art. 70, parágrafo único da CF/88). Submetem-se a julgamento direto pelos Tribunais de Contas, podendo gerar imputação de débito e multa (art. 71, II e § 3º da CF/88). Destarte, se o Prefeito Municipal assume a dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas, submete-se a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento precedido de parecer prévio; o outro técnico a cargo da Corte de Contas. Inexistente, in casu, prova de que o Prefeito não era o responsável direto pelos atos de administração e gestão de recursos públicos inquinados, deve prevalecer, por força ao art. 19, inc. II, da Constituição, a presunção de veracidade e legitimidade do ato administrativo da Corte de Contas dos Municípios de Goiás. Recurso ordinário desprovido.”⁸

Na mesma direção, o Egrégio STF:

“Salvo nulidade decorrente de irregularidade formal grave ou de manifesta ilegalidade, é do Tribunal de Contas a competência exclusiva para julgamento das contas dos responsáveis por haveres públicos (RF 226/81).”

*“Na realidade, o Tribunal de Contas, quando da tomada de contas de responsáveis por dinheiros públicos, pratica ato insuscetível de impugnação da via judiciária, a não ser quanto ao seu aspecto formal, ou ilegalidade manifesta”.*⁹

Dentro desse contexto, bem analisou o tema o juiz de primeiro grau, que reconheceu a impossibilidade do Judiciário de adentrar no mérito das decisões administrativas do TCE, tenha ela natureza administrativa ou judicial.

Tal postura, sem sombra de dúvida, não ofendeu ao preceito constitucional do art. 5º XXXV, inclusive, quando trouxe à colação algumas decisões, o recorrente tentou incutir uma posição equivocada, pois a possibilidade do Judi-

⁸ RÔMS 11060/ GO , RECURSO ORDINARIO EM MANDADO DE SEGURANÇA 1999.0069194-6
Fonte DJ DATA:16/09/2002, PG:00159 , Relator Mm. LAURITA VAZ (1120) Relator p/ Acórdão Mm.
PAULO MEDINA

⁹ MS nº 7 280 - RF 195/165

ciário examinar as decisões do Tribunal de Contas existe, mas limitada, repito, ao aspecto formal, apontando, como já foi dito, flagrantes ilegalidades ou irregularidades, o que efetivamente não aconteceu no caso em comento.

Quando fez referência sobre os exercícios financeiros em que o TCE apontou irregularidades, o recorrente apenas atacou o próprio mérito do entendimento esposado pela Corte Administrativa, fazendo juízo de valor contrário, ou seja, rediscutir a matéria, o que lhe é defeso neste momento processual.

Em suma: não é difícil concluir que o recorrente não trouxe à colação nenhuma alegação de vício; nenhuma irregularidade formal grave ou manifesta ilegalidade foi apontada; não se ventilou cerceamento de defesa, enfim, restringiu-se o recorrente a querer discutir o aspecto substancial do título, cuja manifestação da Corte de Contas é suprema.

Pelo exposto, considerando que o Juiz fundamentou satisfatoriamente o seu *decisum*, entendo por desacolher a pretensão da recorrente, mas, de ofício, corrigir-se o fundamento da sentença para julgar a ação improcedente.

Com estes fundamentos, nego provimento ao apelo, para manter a sentença recorrida com todos os seus precisos termos.

É como voto.

DECISÃO

“ Rejeitadas as preliminares. No mérito, negou-se provimento ao recurso. Tudo unânime. Na tribuna o Procurador, Venâncio Viana de Medeiros Filho”

Presidiu a sessão a Exma. Sra. Des^a. Maria de Fátima Moraes Bezerra Cavalcanti. Participaram do julgamento, além desta relatora, o Exmo. Des. Antônio Elias de Queiroga, e o Exmo. Des. Nestor Alves de Melo Filho.

Presente ao julgamento a Exma. Sra. Dra. Maria Salete de Araújo Melo Porto, Promotora de Justiça convocada.

Sala das Sessões da Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, em 11 de março de 2003 (data do julgamento).

João Pessoa, 11 de março de 2002.

*Maria de Fátima Moraes Bezerra Cavalcanti
Desembargadora Relatora*

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO

Nº 2002.003964-1

RELATOR: Des. João Antônio de Moura

EMBARGANTE: Carlos Pessoa Neto

ADVOGADOS: Carlos Frederico Nóbrega Farias e Outros

EMBARGADO: Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

ADVOGADO: Eugênio Gonçalves Nóbrega

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. Omissão. Inexistência. Rejeição.

- Ausentes os requisitos exigidos pelo art. 535, do CPC, para a integração do julgamento objurgado, impõe-se a rejeição dos embargos.

- Embargos rejeitados.

Vistos, relatados e discutidos estes autos: **ACORDAM** em Terceira Câmara Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, em sessão ordinária, rejeitar os embargos, à unanimidade.

RELATÓRIO

Cuida-se de Embargos de Declaração opostos por **CARLOS PESSOA NETO** (fls. 194/197), contra a r. decisão desta Colenda 3ª Câmara

Cível, aduzindo que o v. Acórdão contém omissão, de vez que não observou o princípio do controle jurisdicional dos atos administrativos, bem como não se posicionou acerca da alegação de cerceamento do direito de defesa.

Ao final, requer o acolhimento dos embargos para que sejam sanadas as omissões apontadas.

É o Relatório.

VOTO – Des. João Antonio de Moura

Como é sabido, os Embargos de Declaração têm como objetivo promover esclarecimento sobre omissão, contradição ou obscuridade, observada na sentença ou no acórdão.

Entendo que a questão jurídica debatida nos autos restou solucionada por esta Colenda 3ª Câmara Cível, cuja ementa do acórdão passo a transcrevê-la:

“Apelação Cível. Ação de Desconstituição de Acórdão da Corte de Contas do Estado. Obediência ao devido processo legal. Recolhimento ao erário do valor imputado ao autor. Improcedência do pedido. Apelo. Preliminar de cerceamento do direito de defesa face ao julgamento antecipado da lide. Preliminar de falta de interesse de agir argüida pelo TCE. Rejeição.

- Não há que se falar em cerceamento de defesa quando a matéria questionada, por dispensar a produção de outras provas em audiência, permite o julgamento antecipado da lide.

- O fato de o apelante haver recolhido ao erário o valor que lhe foi imputado pela decisão que busca anular, não é suficiente para lhe privar do interesse de agir, ao ponto de se tornar carente do direito de ação.

- Se no Acórdão do Tribunal de Contas inexistir vício formal, não há que se falar em ilegalidade do ato.

- ‘As decisões do Tribunal de Contas não podem ser revistas pelo Poder Judiciário, exceto quanto ao seu aspecto formal.’

- Rejeição das preliminares e improvimento do recurso.”

Afirma o embargante que o v. Acórdão foi omissivo quanto a sua alegação de cerceamento do direito de defesa.

Ora, é cediço que se a questão for exclusivamente de direito, o juiz deve

antecipar o julgamento do feito, não constituindo, assim, cerceamento ao direito de defesa. É o que dispõe o art. 330, inciso I, do CPC.

Veja-se jurisprudência selecionada pelo jurista Theotonio Negrão, comentando referido dispositivo legal:

“O julgamento antecipado da lide, quando a questão proposta é exclusivamente de direito, não viola o princípio constitucional da ampla defesa e do contraditório” (STF, 2ª Turma, AI 203.793-5, MG-AgRG, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 03/11/97, negaram provimento, v.u., DJU 19/12/97, p.53).¹

Afirma ainda o embargante, que o v. Acórdão não observou o princípio do controle jurisdicional dos atos administrativos.

Ora, as decisões dos Tribunais de Contas só poderão ser impugnadas judicialmente quanto ao seu aspecto formal, ou ilegalidade do procedimento administrativo que resultou na formação do título, pelo que, no caso em discepção, não merece acolhida a irresignação do embargante.

Portanto, pode-se afirmar que não há qualquer omissão a ser suprida no v. Acórdão, tendo em vista que esta Colenda 3ª Câmara Cível solucionou de forma adequada a questão jurídica debatida nos presentes autos.

Diante do exposto, rejeito os embargos.

É como voto.

DECISÃO

Rejeitaram-se os embargos, à unanimidade.

Presidiu a sessão de julgamento, o Exmo. Des. Genésio Gomes Pereira Filho, com voto, em 27/02/2003, tendo participado, igualmente, além deste Relator, o Exmo. Des. Júlio Paulo Neto.

Presente ao julgamento, o Dr. José Raimundo de Lima, Exmo. Promotor de Justiça Convocado.

João Pessoa, 27 de fevereiro de 2003.

*Des. João Antonio de Moura
Relator*

¹ In Código de Processo Civil e Legislação processual em vigor. 54ª Edição. Editora Saraiva, p. 408



NOTICIÁRIO

NOTICIÁRIO

Novos dirigentes do TCE assumem os seus cargos

O mês de janeiro começou com o Tribunal de Contas da Paraíba sob nova administração. O conselheiro Luiz Nunes Alves tomou posse na Presidência da Corte, em 27 de dezembro passado, anunciando o propósito de intensificar as ações de fiscalização em relação, notadamente, a obras públicas. Com ele foram também empossados os conselheiros José Marques Mariz (vice-presidente), Flávio Sátiro Fernandes (corregedor geral), Arnóbio Alves Viana (presidente da 1ª Câmara) e Gleryston Holanda de Lucena (presidente da 2ª Câmara).

O novo presidente do TCE foi saudado pelo conselheiro Juarez Farias (em nome da Corte), pelo procurador geral Carlos Marins Leite (em nome do Ministério Público) e pelo advogado Raimundo Gadelha Fontes (representando a OAB). Todos ressaltaram seu equilíbrio, dignidade, capacidade e sua experiência no comando da Corte, ao qual chega pela quarta vez.

Em seu discurso, o conselheiro-presidente disse que pretendia discutir e, se for o caso, reformular procedimentos, “de modo a tornar mais céleres a instrução e o conseqüente julgamento não só de processos de prestações de contas como de outros atos sujeitos à apreciação do Tribunal”.

Anunciou, ainda, o desejo de promover o treinamento, reciclagem e aperfeiçoamento de pessoal, “seguidamente à realização de concurso previsto para o segundo semestre do próximo exercício”. Pretende, igualmente, aprimorar o processo de interação com as Câmaras Municipais, por acreditar que disso advirão resultados benéficos à sociedade e às partes envolvidas.

Tribunal desaprova pagamento de débitos fiscais com bens móveis ou mercadorias

Em janeiro, o Tribunal de Contas encaminhou ao governador Cássio Cunha Lima e ao procurador geral da Justiça, Marcos Navarro, cópias de posicionamentos contrários ao pagamento de débitos fiscais com bens móveis, ou mercadorias, como então permitia o Programa de Refinanciamento da Dívida Fiscal do Estado (Predfep) instituído em julho de 2002 por lei que veio a ser regulamentada em agosto do ano passado.

O ex-diretor executivo do TCE, Luzemar da Costa Martins, e o Ministério Público Especial junto à Corte apontaram, no Programa de Refinanciamento, vício de iniciativa do processo legislativo, regulamentação intempestiva da lei, anistia fiscal indevida e conflitos com o Código Tributário Nacional, com a Lei de Responsabilidade Fiscal e o princípio constitucional da moralidade administrativa. Ambos consideraram, ainda, que o Programa também estimula o não pagamento de ICMS.

Investido do cargo de secretário de Finanças, Luzemar Martins calculou em R\$ 1,5 bilhão o valor global dos débitos para com o Tesouro do Estado. Segundo ele, passa de 1.500 o número de devedores com pedidos de adesão ao Predfep.

Os membros do TCE apoiaram, em sessão plenária, as considerações do conselheiro Gleryston Lucena, relator da matéria, para quem, no caso, não compete à Corte “a faculdade de controle constitucional difuso” conferida pela Súmula 37, do Supremo Tribunal Federal, por não se tratar de exame de ato, ou fato concreto derivado da aplicação da lei.

Acompanharam, igualmente, por unanimidade, seu entendimento de que ao Tribunal cabe, porém, a iniciativa da oferta de subsídios ao Governo e à Procuradoria da Justiça, “objetivando a adoção de medidas acautelatórias e providências concretas para exame da constitucionalidade, restauração plena da legalidade e garantia dos direitos e patrimônio do Estado”.

Quando a questão começou a ser examinada pelo TCE, um emissário da Secretaria de Finanças disse que a Pasta não teria como avaliar, estocar nem dar destinação correta aos bens e mercadorias que viesse a receber para extinção ou abatimento de débitos tributários. Também falou da impossibilidade de se avaliar títulos públicos com mais de 50 anos já oferecidos por devedores de ICMS em busca dos benefícios do Predfep. Na ocasião, o conselheiro Juarez Farias chegou a perguntar: “E se o devedor for um fabricante de gelo?”.

Tribunal realiza seminários para ordenadores de despesas

Temas relacionados ao controle interno e externo das ações e gastos públicos, as atribuições e responsabilidades do ordenador, além do planejamento e condicionamento institucional da despesa animaram, no final de janeiro, em João Pessoa, as discussões do Seminário Sobre Controle Externo da Administração Estadual.

O acontecimento levou ao Hotel Tambaú, local do encontro, os presidentes do Tribunal de Contas da União (ministro Valmir Campelo), da Associação dos Tribunais de Contas do Brasil (conselheiro Carlos Pinna) e do TC do Distrito Federal (conselheira Marli Vinhadeli).

Promovido pelo Governo do Estado e o TCE da Paraíba, o Seminário ainda contou com o apoio e a participação de representantes e funcionários dos Poderes Judiciário e Legislativo, do Ministério Público e da Prefeitura de João Pessoa. Na conferência de abertura, o ministro Valmir Campelo falou sobre controle das contas públicas e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Destinado a orientar secretários de estado e seus adjuntos, dirigentes de fundações e de autarquias, em meio a outros ordenadores de despesas públicas, o seminário surgiu do propósito manifestado pelo presidente do TC paraibano, conselheiro Luiz Nunes Alves, de dispensar a dirigentes de organismos do Governo do Estado a orientação que a Corte já vinha prestando a gestores públicos municipais, em sucessivas campanhas de treinamento.

Antes de seu término, em 31 de janeiro, o encontro – que teve a coordenação do conselheiro Juarez Farias – ainda possibilitou discussões sobre orçamento, transferências constitucionais de recursos, aplicações em educação e saúde, investimentos em obras públicas, contratação de bens e serviços, licitação e restos a pagar.

Presidente do TCU quer estreitar laços com todas as Cortes de Contas

O ministro Valmir Campelo, anunciou o propósito de estreitar os laços com as Cortes Estaduais de Contas, a fim de que todas possam aprimorar, em conjunto, um trabalho pedagógico e educativo dos gestores públicos brasileiros.

A idéia, explicou, é educar e orientar os ordenadores de despesas públi-

cas em matéria de legislação, antes de simplesmente puni-los. Ele fez a conferência de abertura do Seminário Sobre Controle Externo da Administração Estadual, promovido no Hotel Tambaú, em janeiro deste ano.

“Reputo este seminário como acontecimento de grande importância. Assumi o TCU recentemente e, já no meu discurso de posse, falei da necessidade de estreitarmos os laços com os Tribunais Estaduais para o melhor desempenho possível de nossa missão pedagógica”, disse.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, segundo ele, tem acarretado mudanças na administração pública brasileira. “É uma lei que representa um grande avanço não apenas na área fiscal, mas, igualmente, no campo social. Nesses últimos dois anos, já não acontece aquilo que antes era tão comum: o endividamento do Estado, em razão de débitos e compromissos ilegalmente repassados a sucessores por gestores públicos que tenham concluído seus períodos administrativos”, observou.

A lei também é benéfica, avaliou o ministro, porque permite a emissão de alertas a gestores que se aproximem do desrespeito a limites constitucionais com gastos públicos. “Estamos atentos e, quando ocorre essa aproximação, fazemos soar a campainha, avisando que a luz está amarela e enfrentará problemas quem desrespeitar aqueles percentuais legalmente estabelecidos”, acentuou.

Depois da solenidade de abertura pelo conselheiro Luiz Nunes, o ministro Valmir Campelo falou sobre “Controle Externo e Responsabilidade Fiscal”. Antes dele, o governador Cássio Cunha Lima, o deputado Gervásio Maia (presidente da AL), o desembargador Marcos Souto Maior (presidente do TJ) e o procurador Geral da Justiça, Marcos Navarro, também disseram o que pensam da importância e objetivos do evento.

Assuntos como orçamento, transferências constitucionais de recursos, aplicações em educação e saúde, investimentos em obras públicas, contratação de bens e serviços, licitação e restos a pagar constituíram o temário do encontro realizado no Auditório Sérgio Bernardes, do Hotel Tambaú.

TCU quer ampliar número de servidores para fiscalizar mais de 8 mil órgãos públicos

Tramita no Congresso Nacional o pedido de ampliação do quadro de servidores do Tribunal de Contas da União (TCU). O presidente da Corte, ministro Valmir Campelo, disse que a medida viria facilitar a fiscalização de mais de 8 mil órgãos e instituições públicas, dentro e fora do Brasil, a exemplo de Embaixadas e Consulados.

Valmir Campelo disse que os atuais 1 mil servidores do TCU, dos quais enalteceu a qualificação profissional e o espírito público, conseguem, apesar das dificuldades, dar conta do recado. “Mas eu estaria mentindo se dissesse que os nossos analistas são em número suficiente”, comentou, em entrevista.

Ele avaliou, positivamente, os primeiros dias de governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. E observou: “Noto que há uma preocupação muito grande do governo que se instala de tornar as coisas públicas bem transparentes. Queira Deus que assim permaneça”.

A seu ver, a Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe mudanças para a administração pública brasileira: “O TCU e os Tribunais de Contas dos Estados são testemunhas disso, já que fiscalizam os bons e os maus gestores”.

Também acha que eventuais propostas de extinção dos TCs não significam ameaça real à sobrevivência dessas Cortes. “Fui deputado e senador e sei que, quando surge no Congresso algum projeto nesse sentido, formulado por um ou outro parlamentar – e eles são pouquíssimos, até hoje – ou o autor da proposta está mal informado acerca dos Tribunais, ou tem, realmente, o que esconder e não gostaria de ser fiscalizado”, observou.

Eis sua entrevista:

P - Que importância o senhor atribui a um seminário destinado a discutir Lei de Responsabilidade Fiscal e gastos públicos?

- Assumi, recentemente, o Tribunal de Contas da União enfatizando o tipo de preocupação no meu discurso de posse. Eu disse, no primeiro instante, da necessidade de nós estreitarmos os laços com os Tribunais Estaduais de Contas e com os dos Municípios, onde estes últimos existam. Na minha administração, eu pretendo fazer um trabalho pedagógico e muito educativo, no que diz respeito à legislação, a fim de que possamos, sobretudo, atender a um plano de orientação dos prefeitos e dos vereadores. A idéia é educar bem antes de punir. Desse modo, eu entendo que um seminário como esse, que me trouxe à Paraíba, é de suma importância. Observe-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal é uma lei que educa. O TCU pretende, assim, contribuir da melhor forma possível para o cumprimento de algo que consideramos um grande avanço não somente na área fiscal, mas, igualmente, no campo social.

P - A Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe alguma mudança para a administração pública brasileira?

- É claro que trouxe. O TCU e os Tribunais de Contas dos Estados são testemunhas disso, já que fiscalizam os bons e os maus gestores. Temos observado, de início, que não mais ocorre aquilo antes tão comum: o endividamento dos Estados, com ex-administradores deixando para aqueles que lhes sucediam débitos e compromissos de toda ordem. Herdavam-se, não raramente, o ônus de irresponsabilidades administrativas cometidas por governadores, prefeitos e vereadores. Hoje, isso não mais é possível. Atualmente, fazemos soar a campainha, a luz amarela, quando um gestor se aproxima da quebra de limites constitucionais com gastos públicos. Ele é, então, imediatamente informado de que enfrentará problemas se, de fato, ultrapassar aqueles percentuais fixados por lei.

P - Como o TCU tem se preparado para enfrentar os novos desafios, as novas atribuições decorrentes, muitas delas, da Lei de Responsabilidade Fiscal?

- Não são apenas do TCU as atribuições decorrentes da fiscalização do cumprimento dessa lei. Essa também é uma tarefa das outras Cortes de Contas do país, no âmbito dos Estados e Municípios. Ao TCU compete a fiscalização dos recursos provenientes da área federal, dos Ministérios, da Presidência da República e de esferas superiores do Judiciário e Legislativo. Posso assegurar que estamos aparelhados para o exercício de nossa missão. Mas, é inegável que fazemos um sacrifício muito grande. Eu estaria mentindo se dissesse que nossos analistas são em número suficiente. E lembro, aqui, que, no final do ano passado, aprovamos o quadro de cargos e salários do TCU. Dispomos, hoje, de algo em torno de mil analistas para fiscalizar não só os organismos públicos dentro do Brasil, mas, ainda, aqueles situados fora, como é o caso das Embaixadas, dos Consulados e empresas com atuação além do território nacional. Passa de oito mil o número de órgãos e instituições que nós fiscalizamos. É uma gama muito extensa, mas o Tribunal vem dando conta do recado, apesar das dificuldades. Dispomos, felizmente, de servidores altamente qualificados e imbuídos de suas responsabilidades perante a sociedade brasileira. Agora, eu lembro, também, que existe um projeto de ampliação do quadro de pessoal do TCU tramitando no Congresso. Estamos pedindo mais 600 servidores e esperamos que o Congresso aprove esse nosso

pleito. É bom que se diga que todos os nossos funcionários nos chegam através de concurso público. Todos são concursados.

P - Surgem nos círculos políticos, vez por outra, propostas de extinção da Justiça Eleitoral, da Justiça do Trabalho e, até, dos Tribunais de Contas. O que o senhor pensa disso?

- São propostas primárias, absurdas. Extinguir um órgão que luta pela transparência, que evita a corrupção, o locupletamento, os desvios, os superfaturamentos, é coisa inconcebível. O TCU é um órgão centenário, que nunca fechou nem na ditadura Vargas. Quem defende sua extinção tem, certamente, alguma culpa no cartório, é alguém que não gosta de ser fiscalizado por estar querendo encobrir alguma coisa. Mas estaremos vigilantes para os maus administradores. Minha filosofia é, primordialmente, pedagógica, é educar. Mas seremos enérgicos com aqueles que cometem desvios.

P - O senhor considera que propostas dessa natureza representam uma ameaça real à existência dos Tribunais de Contas?

- Não, de forma nenhuma. Fui deputado e senador e sei que, quando surge no Congresso algum projeto nesse sentido, formulado por um ou outro parlamentar -- e eles são pouquíssimos, até hoje -- ou o autor da proposta está mal informado acerca dos Tribunais, ou tem, realmente, o que esconder e não gostaria de ser fiscalizado. A fiscalização, no caso, só pode se dar de duas formas: ou através de um Tribunal, que atende às disposições constitucionais, ou através da iniciativa privada, de auditorias e controladorias feitas por empresas particulares. E estamos vendo que, neste aspecto, as empresas particulares nem sempre são felizes, no mundo inteiro. Todos conhecemos os casos recentes de empresas que, nos Estados Unidos, maquiaram seus relatórios e balanços, deixando com grande prejuízo, em vários países, muita gente que nelas aplicou dinheiro. Não se sabe, graças a Deus, de nenhum ministro ou servidor do Tribunal de Contas da União envolvido com corrupção ou propina. Isso já comprova a seriedade do TCU, um organismo centenário. Fala-se, hoje, em TCU para se falar de transparência, em credibilidade.

P - Que avaliação o senhor consegue fazer desses primeiros dias de governo do presidente Lula?

- Minha avaliação é muito positiva. Noto que há uma preocupação muito grande do governo que se instala de tornar as coisas públicas bem transparentes. Nesses poucos dias de janeiro em que estou na presidência do TCU, eu já recebi, por exemplo, o comandante da Aeronáutica, o do Exército, os ministros da Previdência, da Educação, da Controladoria Geral e da Advocacia Geral da União. Para a próxima semana, já tenho agendadas as ministras Marina Silva, Benedita da Silva e os titulares dos Ministérios dos Transportes e do Trabalho. Todos eles se mostram preocupados e desejos de que o Tribunal fique atento para que não haja desmandos, nem desvios. Isso reflete o fato de que o governo que está aí – e queira Deus que assim permaneça – dá ampla demonstração de que deseja ver suas ações fiscalizadas pela sociedade. Afinal, os ministros são aprovados pelo Congresso Nacional e quem elege o Congresso é o povo.

Contadores e técnicos municipais recebem nova versão do Sagres

O conselheiro-presidente Luiz Nunes Alves, abriu, em 17 de fevereiro, a série de reuniões programadas para a entrega da Versão 2003 do Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade (Sagres), aplicativo de computador desenvolvido por técnicos da Corte para a captura de dados contábeis.

Na ocasião, ele falou da importância do Sagres como instrumento que possibilita o acompanhamento, passo a passo, das administrações municipais e dos esforços para sua extensão aos órgãos públicos do Estado. Também alertou a todos para o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente rigorosa na questão dos restos a pagar.

O atendimento aos gestores públicos ou seus representantes prosseguiu no dia seguinte com a entrega do manual e senhas do Sagres a contadores e representações das Prefeituras e Câmaras Municipais.

A nova versão do Sagres trouxe inovações como cadastros de servidores, contadores e veículos, folhas de pagamento e licitações e, ainda, a possibilidade da verificação detalhada de cada orçamento municipal.

Convênio com universidades assinala os 32 anos do TCE

Os reitores das quatro maiores Universidades da Paraíba assinaram, em 27 de fevereiro, convênio com o Tribunal de Contas para a promoção,

duas vezes por ano, de seminários destinados aos concluintes de todos os cursos.

Em pronunciamento, na ocasião, o conselheiro Luiz Nunes Alves enfatizou o desejo de que a iniciativa pudesse contribuir para despertar na juventude o sentimento de cidadania e a percepção da importância dos mecanismos de controle dos gastos públicos.

Os seminários, com programa, datas e locais a serem posteriormente definidos, atenderão aos que estão deixando a universidade em busca do emprego em áreas do governo ou na iniciativa privada. Comemorativa dos 32 anos de existência do TCE, a iniciativa também servirá para melhor esclarecer, no meio estudantil, a função e objetivos da Corte de Contas.

Saudando os quatro reitores, em nome do Tribunal, o conselheiro Juarez Farias atribuiu à universidade a condição de centro formador de opinião e canal eficiente de comunicação com a sociedade.

Representando os signatários do convênio, o reitor da Universidade Federal da Paraíba, Jáder Nunes, disse que os seminários terão benefícios extensivos à população, ao contribuir para a formação acadêmica de jovens que, futuramente, poderão exercer funções de comando nas áreas econômica e política.

Além dele, firmaram o acordo com o TCE os reitores Thompson Fernandes Mariz (Universidade Federal de Campina Grande), Sebastião Vieira (Universidade Estadual) e Marcos Augusto Trindade (Unipê).

Resolução modifica o horário das sessões

O Tribunal de Contas mudou para o período da manhã o início das sessões ordinárias que antes ocorria às 14 horas de cada quarta-feira. Desde a primeira quinzena de março, a Corte passou a se reunir, ordinariamente, também às quartas-feiras, porém a partir das 9 horas.

A mudança decorreu da entrada em vigor da Resolução Normativa nº 4, que alterou o Regimento Interno do TCE. A partir de então, quando o andamento da pauta exige o prosseguimento dos trabalhos no turno da tarde, a sessão tem sido suspensa e retomada após intervalo mínimo de duas horas.

Devedores não podem mais participar de licitação pública

O Tribunal de Contas foi informado de que o governador Cássio Cunha Lima determinou aos dirigentes de órgãos da administração estadual providências para impedimento à participação de licitações e ao fornecimento de produtos e serviços por empresas ou pessoas em atraso com obrigações fiscais.

Em ofício ao conselheiro Luiz Nunes Alves, o governador esclareceu que a medida, determinada ao quadro de auxiliares, atende ao desejo da recuperação de créditos tributários.

“Segundo levantamento procedido pela Secretaria das Finanças, é volumoso o inadimplemento fiscal e de outras obrigações junto ao Tesouro Estadual por parte de alguns segmentos de contribuintes”, disse Cássio. A situação tem ressonância no estoque da dívida ativa do Estado tido por ele, então, como “bastante elevado”.

No mesmo ofício, Cássio lembra que o Sistema Integrado de Cadastro Unificado de Fornecedores do Governo Federal dispõe de novas informações sobre inadimplentes e constitui fonte valiosa de consulta acerca da regularidade fiscal de pessoas físicas e jurídicas.

Ele explicou que a determinação aos órgãos do Poder Executivo para a não aquisição de produtos e serviços oferecidos pelos inadimplentes tem amparo na Lei 8.666 (de 21 de junho de 1993), na Lei 3.654 (de 10 de fevereiro de 1971) e no próprio Código Tributário Estadual.

Sugeriu, por fim, ao conselheiro Luiz Nunes a adoção de providências idênticas para as transações com fornecedores de órgãos próprios ou vinculados ao Tribunal de Contas.

Tribunal despede-se do conselheiro Juarez Farias

Os pronunciamentos feitos em 19 de março do Plenário do Tribunal de Contas da Paraíba tiveram o tom da emoção. Completando a idade limite para o serviço público, o conselheiro Juarez Farias atingia a aposentadoria compulsória, sendo homenageado por seus pares. Contudo, ausente da última sessão plenária de que poderia participar, evitou, assim, as despedidas.

“Ele nos emprestou a sua inteligência, a sua capacidade e nos deu o exem-

plo do seu espírito público”, observou o presidente Luiz Nunes Alves, para quem o tempo, que agora afastou o conselheiro Juarez do TCE, “não o tornará menos amigo, companheiro e irmão”.

O conselheiro Flávio Sátiro lembrou que presidia a Corte quando do ingresso de Juarez. “Nosso contato diário serviu para que eu pudesse comprovar o acerto das referências já feitas à sua inteligência, ao seu tirocínio e apego ao trabalho”, disse.

Outro membro do TCE, conselheiro Gleryston Lucena, acentuou que Juarez, menino pobre migrado da cidade de Cabaceiras, no Cariri paraibano, “fez parte da geração de ouro que Campina Grande doaria ao país”. Referia-se, desse modo, a contemporâneos como Félix Araújo, Ronaldo Cunha Lima, Vital do Rego e Raymundo Asfora. Também destacou as atuações do amigo em cargos de importância nacional e regional, entre eles o de vice-governador do Estado e a direção de departamentos da Sudene, BNDE, BNH, BNB e Eletrobrás.

“Este Plenário vai sentir sua falta”, entendeu o conselheiro José Mariz. Segundo ele, o governador João Agripino deveu muito de suas ações administrativas ao conselheiro Juarez Farias, que então respondia pela Secretaria Estadual de Planejamento. Com isso também concordou o conselheiro substituto Nilton Gomes de Souza: “O resultado é que Juarez foi um divisor de águas. A administração da Paraíba passou a ser avaliada antes e depois de Agripino”, considerou.

A procuradora geral Ana Teresa Nóbrega associou-se às homenagens. Ressaltou o equilíbrio, o bom senso e a cultura do homenageado, lastimando seu afastamento: “A lei da compulsória provoca desses vazios”.

Para o advogado Johnson Abrantes, a quem foi passada a palavra, para falar em nome da OAB, “o conselheiro que deixa o TCE pode ser relacionado entre os homens públicos mais importantes da história contemporânea da Paraíba”.

O último pronunciamento coube ao auditor Marcos Antonio da Costa. Disse ele que a erudição, o saber jurídico e a elevação de princípios “são predicados do conselheiro Juarez Farias que não se perderão com o tempo, porque não lhe exigem a presença física”.

TCE passa com louvor por auditoria do BVQI

“O trabalho vem sendo bem feito. Vocês estão de parabéns”. Foi esta a avaliação do técnico carioca Paulo Sérgio Tavares, ao encerrar, em 4 de abril, a

auditoria de avaliação das ações atinentes ao Sistema de Gestão da Qualidade desenvolvido pelo Tribunal de Contas da Paraíba.

Ele veio a João Pessoa com a missão de verificar para o *Bureau Veritas Quality International* (BVQI) a adoção de procedimentos e normas que valem os dois prêmios ISO de Qualidade conferidos em novembro passado, em razão da excelência dos Processos de Acompanhamento da Gestão Estadual e da Gestão dos Municípios (PAG) mantidos pelo TCE.

Com sede em Londres e atuação em mais de 150 países, o BVQI tem, entre outras, a chancela brasileira do Instituto Nacional de Metrologia (Inmetro). O Tribunal de Contas da Paraíba é o primeiro do país a dispor das duas certificações agora reavaliadas e mantidas.

A conclusão da auditoria foi recebida por membros e servidores do Tribunal como um estímulo à continuidade dos esforços para o melhor atendimento possível aos jurisdicionados e à sociedade. Neste sentido, manifestaram-se, na ocasião, o presidente Luiz Nunes Alves, o vice-presidente José Mariz e os conselheiros Gleryston Lucena e Flávio Sátiro Fernandes.

Programa de Qualidade Total completa cinco anos de existência

O Tribunal de Contas da Paraíba suspendeu suas atividades em 11 de abril para comemorar o 5º aniversário do seu Programa de Qualidade Total (PQT). As celebrações tiveram como ponto alto a palestra da professora catarinense Dulce Magalhães sobre a necessidade de mudanças e transformações individuais para enfrentamento das pressões diárias.

Doutora em Planejamento pela Universidade de Columbia (EUA), mestra em Comunicação Empresarial e Educação de Adultos pelas Universidades de Londres, Oxford e Roma, ela falou sobre “Os Movimentos da Mudança”, no Auditório José Braz do Rego.

Coube ao presidente Luiz Nunes Alves a apresentação da conferencista a convidados especiais, membros, auditores, procuradores e funcionários da Corte, que então superlotavam o auditório.

Ali, o programa foi aberto com a apresentação do Coral do TCE, regido pelo maestro João Alberto Gurgel. Constantemente requisitado para encontros, festivais e eventos diversos dentro e fora da Paraíba, o grupo de canto do Tribunal (que já gravou o terceiro CD) também comemorava, na ocasião, o quinto aniversário.

O Programa de Qualidade Total tem ajudado o Tribunal de Contas da Paraíba a atingir a condição de uma das raras instituições públicas brasileiras merecedoras de três Prêmios ISO 9000, certificados de reconhecimento mundial conferidos pelo Bureau Veritas Quality International (BVQI).

O Programa de Qualidade Total não serve apenas para garantir a excelência dos serviços prestados aos organismos públicos sob jurisdição do TCE. As ações, neste sentido, também têm reflexos internos, a exemplo do aperfeiçoamento contínuo de procedimentos funcionais.

Internamente, tudo começa com o Programa “5 S”, assim chamado o conjunto de iniciativas atinentes ao “Senso de Utilização” de móveis, equipamentos e espaços, “Senso de Ordenação”, “Senso de Limpeza”, “Senso de Saúde” e “Senso de Auto-Disciplina”. O aumento da produtividade e a melhoria do atendimento ao público têm, aí, os seus primeiros passos.

Estado apresenta as contas gerais do exercício de 2002

O governador Cássio Cunha Lima encaminhou ao Tribunal de Contas, dentro do prazo estabelecido (23 de abril), o Balanço Geral do Estado, contendo a prestação de contas dos órgãos da administração direta referentes ao exercício de 2002.

Os balanços gerais das autarquias, fundações, fundos e órgãos em regime especial, além dos recursos do Tesouro transferidos para as empresas públicas e sociedades de economia mista, estão consolidados no documento entregue ao conselheiro Luiz Nunes Alves pelo secretário-adjunto da Casa Civil, Antonio Ivo.

A Auditoria do TCE, depois disso, passou à análise dessas contas para posterior do Pleno. Os auditores, nessa primeira fase, iniciaram a verificação de aspectos atinentes à Lei de Responsabilidade Fiscal e a aplicações governamentais em educação e saúde, conforme limites determinados pela Constituição Federal. As contas de 2002, do Governo do Estado, tiveram como relator o conselheiro Gleryston Lucena.

Conselheiros vão à festa de 20 anos do Tribunal de Rondônia

Os conselheiros José Marques Mariz e Antônio Nominando Diniz Filho viajaram a Porto Velho, a fim de participar das comemorações dos 20 anos de instalação do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, transcorridas de 27 a 29 de maio.

A programação de aniversário teve como ponto alto a palestra “Lei Nacional de Processo de Finanças e Controle Orçamentário”, ministrada pelo conselheiro Carlos Pinna de Assis, presidente da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil.

Nilton Gomes recebe homenagem do Tribunal a que serviu por 32 anos

O auditor Nilton Gomes de Sousa, que alcançou a idade limite para o serviço público recebeu as homenagens de membros e funcionários do Tribunal de Contas, em 16 de maio.

Na ocasião, ele foi saudado pelos conselheiros Luiz Nunes Alves, José Mariz e Antonio Carlos Escorel (em nome dos aposentados), pelos auditores Antonio Gomes Vieira Filho e Oscar Mamede Santiago de Melo (de quem recebeu uma placa comemorativa), pelo juiz federal José Fernandes de Andrade (convidado à festa) e, ainda, pelo diretor geral do TCE, Francisco Pordeus.

Todos exaltaram a retidão de caráter, a competência profissional e o apego ao trabalho, qualidades demonstradas pelo homenageado durante o período de vida dedicado à Corte Estadual de Contas.

Nominando Diniz assume vaga aberta pelo cons. Juarez Farias

O Tribunal de Contas empossou, em 9 de maio, seu mais novo membro, o ex-deputado Antonio Nominando Diniz Filho que assumiu a vaga aberta, em março passado, com a aposentadoria compulsória do conselheiro Juarez Farias. Ele foi nomeado pelo governador Cássio Cunha Lima, depois de indicado para o cargo pela Assembléia Legislativa.

Para a solenidade de posse, o TCE se reuniu, extraordinariamente, no Cine Bangüê, do Espaço Cultural. Abertos os trabalhos pelo presidente Luiz Nunes Alves, Nominando foi introduzido no recinto pelo vice-presidente José Mariz e pelo conselheiro Flávio Sátiro Fernandes. Prestou o compromisso e ouviu a leitura do termo de posse.

Em seguida, foi alvo da saudação da Ordem dos Advogados do Brasil (representada pelo advogado Solon Benevides), do Ministério Público junto ao Tribunal (pela procuradora Ana Teresa Nóbrega) e da Corte que então passava

a integrar (pelo conselheiro Gleryston Holanda de Lucena). Depois disso, falou aos membros, ao público e convidados à solenidade que também reuniu representações dos três Poderes e nomes de expressão dos meios políticos e culturais do Estado.

O direito à posse do conselheiro Nominando Diniz fora reconhecido pelo TCE na sessão plenária de 7 de maio. O relator da matéria, Gleryston Lucena, votou no sentido de que ele atendia aos quatro requisitos constitucionais necessários à ocupação do cargo: 1) idade na faixa acima dos 35 e abaixo dos 65, legalmente exigida; 2) idoneidade moral e reputação ilibada; 3) conhecimentos jurídicos, contábeis, econômico-financeiros ou de administração pública; e 4) mais de dez anos de exercício de função ou atividade profissional que exigem tais conhecimentos.

Currículo do novo conselheiro

O mais novo membro do Tribunal de Contas tem 50 anos e é médico cardiologista com especialização no Instituto de Doenças Córdio-Pulmonares Dr. Zerbini, em São Paulo. Detentor de cargos de grande importância na Paraíba, ocupou, entre eles, os de vice-presidente (biênio 1997/98) e presidente da Assembléia Legislativa (1999/2001).

Na área administrativa, foi coordenador regional de Promoção de Saúde Individual do Inamps (1983), secretário regional de Medicina Social do mesmo Instituto (1985) e secretário adjunto da Saúde, de 1987 a 1989.

Elegeu-se deputado estadual em 1991 e reelegeu-se por mais duas legislaturas com votação expressiva em todas as ocasiões. Quando encerrou a carreira parlamentar no ano passado, detinha a função de líder do PSDB. Ainda na Assembléia, foi presidente da Comissão de Saúde (1995) e titular da Comissão Permanente de Administração de Serviço Público (2001).

Deteve, também, a titularidade das Comissões Especiais dos Desportos e dos Hospitais (em 1995 e 96), funcionando, nesta última, como relator. No exercício de 2001, integrou duas Comissões Parlamentares de Inquérito: a do Narcotráfico e a da Cinep.

A Comissão Representativa da Casa de Epitácio Pessoa foi por ele presidida em períodos diferentes de 1997 (junho e julho), 1999 (fevereiro e junho), 2000 (janeiro e junho) e 2002 (janeiro).

Quatro outras Comissões (a de Constituição, Justiça e Redação, além daquelas formadas para emitir pareceres a propostas de emendas constitucionais e, também, ao Projeto de Resolução nº 58) o tiveram como suplente em fases diversas do período que se estendeu de 1995 a 2001.

TÍTULOS - O currículo de Nominando Diniz assinala títulos de cidadania dos municípios de Alhandra, Imaculada, Santo André, Tavares, Juru, Pilar, São Miguel de Taipu, Cajá e Caldas Brandão. Faltam-lhe diplomas semelhantes já outorgados por João Pessoa, Patos, Pitimbu e Cajazeiras, mas ainda não recebidos.

Entre as medalhas, comendas e condecorações conferidas por instituições e órgãos diversos, ele relaciona a Ordem do Mérito Judiciário do Trabalho Epitácio Pessoa (outorgada em 1993 pelo Tribunal Regional do Trabalho), a Medalha Amigo da CNEC (1998); a Medalha Sesquicentenário Joaquim Nabuco (da Assembléia Legislativa de Pernambuco, em 1999), o Certificado de Mérito Coronel Elísio Sobreira (da Polícia Militar da Paraíba, em 1999).

E, também, a Medalha Cunha Pedrosa (do Tribunal de Contas, em 2000) a Medalha de Epitácio Pessoa (da Assembléia Legislativa da Paraíba, em 2002), a Comenda Dona Nathália do Espírito Santo (no Piauí) e a Medalha Cidade de João Pessoa (da Câmara Municipal).

EVENTOS - Palestrante em congressos médicos, debatedor em simpósios e encontros sobre questões que vão da Previdência Social à Reforma do Estado, Nominando Diniz tem correspondido à reputação de profissional e parlamentar preocupado com a especialização e o aprimoramento.

Neste sentido, contabiliza participações que envolvem a 3ª Conferência Nacional dos Legislativos Estaduais (Recife - 1999); o Círculo de Painéis por ele presidido sobre as Reformas do Estado, do Judiciário e da Previdência (João Pessoa - 1999) e Reforma da Universidade (2000, também em João Pessoa).

Presidiu, ainda, aqui, o Seminário Interlegis 2000, e representou, no mesmo ano, em Brasília, a União Nacional das Assembléias Legislativas por ocasião da audiência pública promovida pela Comissão de Assuntos Econômicos do Senado para a discussão da Lei de Responsabilidade Fiscal. Em 1999, coordenou a reunião da Bancada Federal da Paraíba com o presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer, durante os debates sobre a transposição das águas do Rio São Francisco.

Aprovado voto de pesar pela morte de Genésio

O Tribunal de Contas aprovou, por unanimidade, em 17 de junho, voto de pesar proposto pelo conselheiro Flávio Sátiro Fernandes em decorrência da morte do jornalista Antonio Genésio de Sousa, em acidente de trânsito ocorrido dois dias antes.

Em seu pronunciamento, o autor da proposta destacou a honradez, o senso ético e a vida modelar de Genésio, por ele citado como “um exemplo para as demais gerações”.

O conselheiro-presidente Luiz Nunes Alves lembrou o convite feito ao jornalista para integrar, em 1975, a Assessoria de Imprensa do TCE. “Eu, então, não o conhecia pessoalmente nem dele pedi informações. Sabia, porém, de quem se tratava. Posso dizer que tive sorte na escolha e mais sorte ainda teve o Tribunal”, observou.

Também se pronunciaram sobre Genésio de Sousa, destacando-lhe a dignidade pessoal e o exemplo de vida, o conselheiro Nominando Diniz e a procuradora geral Ana Terêsa Nóbrega.

AL homenageia os conselheiros Luiz Nunes e Flávio Sátiro

A Assembléia Legislativa da Paraíba decidiu conferir a Medalha de Epitácio Pessoa ao conselheiro-presidente Luiz Nunes Alves e ao corregedor geral do Tribunal de Contas do Estado, conselheiro Flávio Sátiro Fernandes, atendendo a proposição formulada, no primeiro caso, pelo deputado Zenóbio Toscano e, no segundo, pela deputada Edna Guedes Wanderley.

A mais importante honraria do Parlamento estadual distingue personalidades cujas atuações tenham contribuído para o engrandecimento da Paraíba e de sua gente. Ambos os conselheiros foram destacados não apenas como fiscalizadores do dinheiro público, mas, ainda, como poetas e escritores.

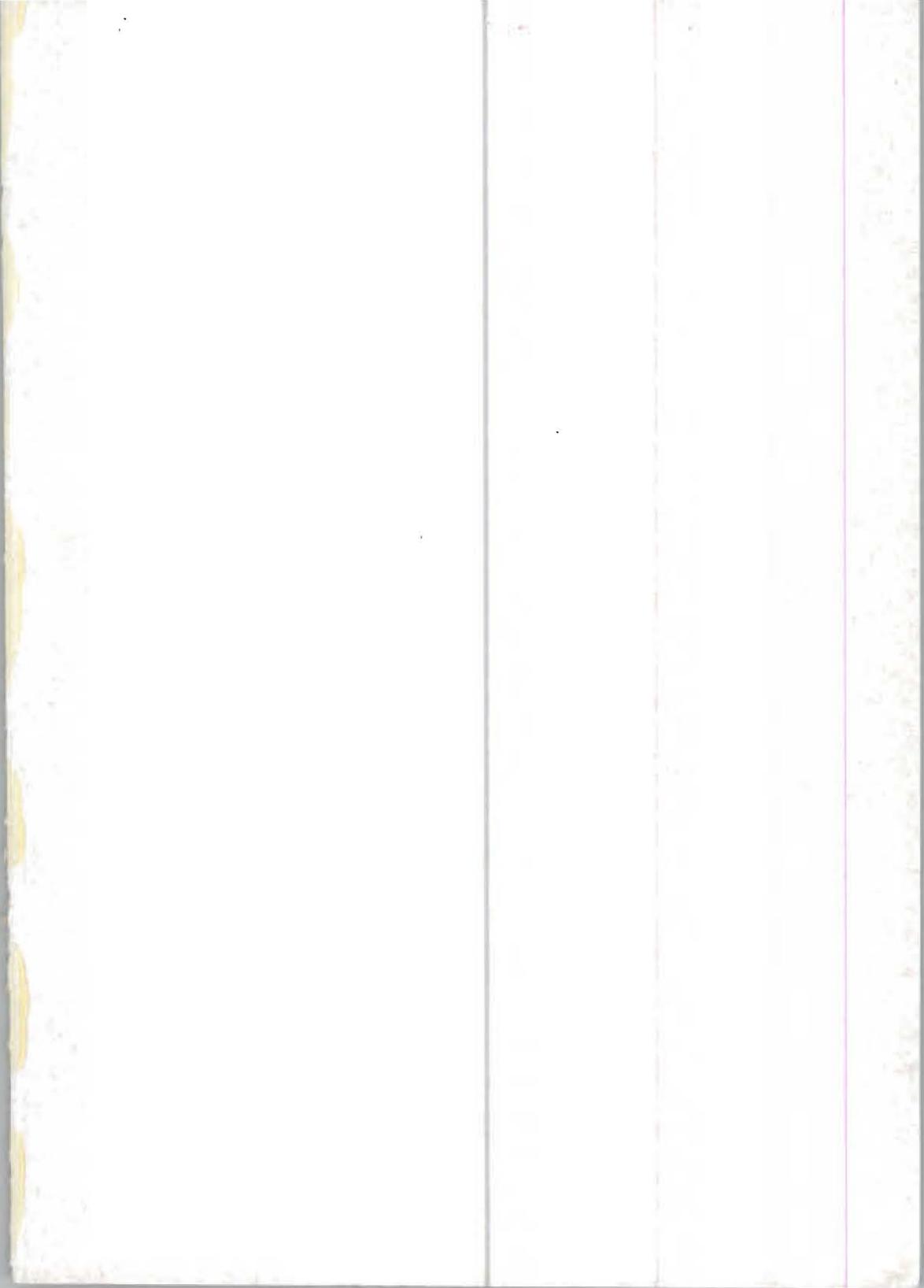
Prosseguem os preparativos do 22º Congresso dos TCs

O conselheiro Luiz Nunes Alves levou ao conhecimento dos seus pares o resultado de contatos mantidos em Brasília, Rio de Janeiro e São Paulo, no final de maio, para a realização do 22º Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, acontecimento marcado para o período de 11 a 15 de novembro deste ano, em João Pessoa.

No Rio de Janeiro, ele esteve com o jurista Diogo Figueiredo Moreira Neto, que atendeu a seu convite para proferir uma das conferências do encontro programado para o Hotel Tambaú.

Em Brasília, o conselheiro Luiz Nunes assegurou outra participação de peso: a do ministro Paulo Medina, do Superior Tribunal de Justiça. Além destas, também estão confirmadas as participações do professor Juarez de Freitas, expoente da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, da professora Dulce Magalhães, especialista em questões relacionadas à gestão de qualidade na empresa pública e privada e do Ministro Valdir Pires, titular da Corregedoria Geral da União.

Composto e Impresso nas oficinas gráficas de
A UNIÃO
Superintendência de Imprensa e Editora
Br 101 - Km 03 - Distrito Industrial - CEP: 58.082-010
João Pessoa, Paraíba, Brasil, em novembro de 2003



O ano é 1697. Em sua incursão pelo interior, o capitão-mor Teodósio de Oliveira Ledo, acompanhado de índios Ariús, escolhe uma das cristas da Borborema para o descanso de corpos e almas. A área cedo se inscreve na rota da exploração de recantos mais ermos, transformando-se em núcleo para onde fluem desbravadores, negociantes e boiadeiros. A aldeia chega a povoado e este à Vila Nova da Rainha. A condição de cidade é obtida em 1864 por uma gente logo acostumada a empreender e conquistar. Mal cabendo no nome, a Vila vira Campina e... Grande. Ali, coisas, atos e fatos parecem ter vocação para o superlativo. É um vício de origem que o campinense teima em cultivar.

Diz-se que, em Campina Grande, as oportunidades não surgem por acaso. Nascem, ao invés disso, da superação de obstáculos. Foi assim com a equidistância geográfica do Litoral e Sertão a fomentar o entreposto de comércio. E foi assim, também, com as trilhas e trilhos da Great Western que, já na década de 30, faziam dali um dos três maiores centros exportadores de algodão do mundo.

Com a decadência do Ciclo do Algodão, a cidade busca novos rumos. Industrializa-se, passa a perseguir a condição de pólo coureiro-calçadista e a implantar um Parque Tecnológico alimentado por suas universidades. Resultado: consegue, hoje, até mesmo, produzir, desenvolver e exportar software, tornando-se referência internacional nesse ramo.

Centro em torno do qual gravitam 1 milhão de pessoas oriundas de umas 60 cidades, Campina Grande surpreende o visitante menos avisado. Seus ares de metrópole e seu clima frio contrariam tudo o que se possa esperar do Nordeste seco e sofrido.

Também causa espanto a grandiosidade de suas festas. Que o diga a imensa legião de turistas na época da Micarande (o carnaval temporão) ou nos 30 dias ininterruptos de forró, shows, foguetório, pratos típicos e quadrilhas juninas, com epicentro no Parque do Povo.

Aclamados em vários idiomas, os festejos provocam a superlotação de estradas, aeroporto, bares, hotéis, restaurantes, ruas e praças. Campina, então, revela-se nordestina como ninguém. Vira um imenso arraial, mas não faz um São João qualquer. Faz, sim, fiel a seus princípios, o Maior São João do Mundo.

Frutuoso Chaves
Jornalista

Arquivo DB



Arquivo DB



Arquivo Codecam



Arquivo Codecam

