



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03253/11

NATUREZA: **EXAME DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GOVERNO DO ESTADO**
GESTORES: **JOSÉ TARGINO MARANHÃO E LUIZ SILVIO RAMALHO JUNIOR**
EXERCÍCIO FINANCEIRO: **2010**

DIREITO CONSTITUCIONAL, FINANCEIRO E ADMINISTRATIVO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. GOVERNO DO ESTADO DA PARAÍBA. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2010. DISTINTOS GESTORES. APURAÇÃO DE DIVERSAS IRREGULARIDADES PELA AUDITORIA DESTA CORTE. CONTRADITÓRIO. OBSERVÂNCIA. INSUFICIÊNCIA DEFENSIVA. PERSISTÊNCIA DE MÁCULAS. INOBSERVÂNCIA DOS DITAMES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL QUANTO AOS GASTOS COM PESSOAL. AUSÊNCIA DE TRANSPARÊNCIA CONTÁBIL AO LONGO DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA. APLICAÇÃO INSUFICIENTE DE RECURSOS EM AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE. DESRESPEITO AOS ALERTAS EMITIDOS POR ESTA CORTE DE CONTROLE. EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS DO EX-GOVERNADOR DO ESTADO. APLICAÇÃO DE MULTA. PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA NO EXERCÍCIO DO PODER EXECUTIVO DURANTE 15 DIAS. DETECÇÃO DE IMPROPRIEDADE ATINENTE À EXPEDIÇÃO DE ATO DO QUAL RESULTOU AUMENTO DA DESPESA COM PESSOAL NOS CENTO E OITENTA DIAS ANTERIORES AO FINAL DO MANDATO, EM CONTRAPOSIÇÃO AO ART. 21, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LC 101/2000. AFASTAMENTO. NECESSIDADE DE INTERPRETAÇÃO TELEOLÓGICA DO PRECEPTIVO LEGAL. DISTINÇÃO FÁTICA QUANTO À SITUAÇÃO DO GESTOR PRINCIPAL. EMISSÃO DE PARECER FAVORÁVEL.

P A R E C E R N.º 01604/11

Cuida-se da Prestação de Contas do **Governo do Estado da Paraíba**, relativa ao exercício financeiro de 2010, tendo como responsável o ex-governador, Sr. **José Targino Maranhão** (período de 01/01 a 14/09 e 01/10 a 31/12), bem como o Sr. **Luiz Silvio Ramalho**,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03253/11

Presidente do Tribunal de Justiça da Paraíba no exercício da Chefia do Executivo Estadual (período 15/09 a 30/09).

Após a análise de todos os elementos e informações do processo e observado o direito ao contraditório, a Unidade de Instrução, considerou subsistentes as seguintes irregularidades:

QUANTO À GESTÃO DO SR. JOSÉ TARGINO MARANHÃO:

1. Não cumprimento da meta fiscal do Resultado Nominal, contrariando o que dispõe a LC nº 101/2000, LDO/2010 e o Alerta ATC – 01/2010;
2. Não cumprimento da meta fiscal do Resultado Primário, contrariando o que dispõe a LC nº 101/2000, LDO/2010 e o Alerta ATC – 01/2010;
3. A despesa com pessoal do Poder Executivo alcançou 50,16% da receita corrente líquida, não obedecendo ao limite legal estabelecido no art. 20, inciso II, “c”, da LRF, e contribuindo para ultrapassagem do limite fixado no art. 19 da lei supracitada;
4. Inobservância ao disposto no art. 22, parágrafo único, da LRF;
5. Expedição de atos dos quais resultaram aumento da despesa com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato, em contraposição ao art. 21, parágrafo único, da LRF;
6. Falha no registro de receita referente ao auxílio financeiro prestado pela União ao Estado, que deveria ter sido registrado como receita corrente e o seu valor inserido no cálculo da Receita Corrente Líquida, sendo o assunto, inclusive, objeto do Alerta ATC 06/2010;
7. Contabilização do auxílio financeiro da União ao Estado pelo seu montante líquido – já descontado o PASEP – provocando omissão de registro de ingressos no valor R\$ 383.112,00 e o registro de despesa orçamentária – Contribuição ao PASEP – no mesmo montante;
8. Ocorrência de “DESPESAS A APROPRIAR”, que, ao longo do exercício, somaram R\$ 794.348 mil, em desobediência ao Alerta ATC – 01/2010;
9. Realização de despesas com saldo da operação de crédito efetuada, junto ao BNDES, sem cobertura legal, no exercício de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03253/11

- 2010, visto que não houve respaldo da Lei Orçamentária Anual e nem de Lei específica caracterizadora de autorização legislativa;
10. Abertura de créditos adicionais utilizando como fonte de recursos o superávit do exercício anterior no valor de R\$ 616.837 mil, superando em R\$ 62.317 mil, o limite disponível de R\$ 554.520 mil da citada fonte de recursos;
 11. Não atendimento às recomendações do Tribunal Pleno, contidas no Acórdão APL TC 01248/10, referente às Contas do Governo do exercício de 2009, no sentido de melhorar os resultados em todos os níveis de educação, com atenção especial ao ensino médio;
 12. Ausência do registro do ingresso de recursos decorrentes dos juros recebidos pela aplicação financeira dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar, nem do Salário Educação, durante o exercício em análise, em desacordo com o previsto nos itens 10.3 e 11.2 da Portaria 462 do STN, de 05 de agosto de 2009;
 13. A aplicação em ações e serviços públicos de saúde alcançou o percentual de 10,56% dos recursos de impostos e transferências, não atingindo o percentual mínimo constitucional.

QUANTO À GESTÃO DO SR. LUIZ SILVIO RAMALHO JUNIOR:

14. Expedição de ato do qual resultou aumento da despesa com pessoal nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato, em contraposição ao art. 21, parágrafo único, da LC 101/2000;

Em seguida, os autos vieram ao Ministério Público para exame e oferta de Parecer (fls. 507).

É O RELATÓRIO. PASSA-SE A OPINAR:

Inicialmente, é de se registrar o fundamento central que legitima o **dever de prestação de contas**, plasmado no magistério de **José de Ribamar Caldas Furtado**:

“O fenômeno que coloca coisa alheia nas mãos de terceiros tem o condão de fazer surgir, concomitantemente, a respectiva responsabilidade pelo seu destino. Como decorrência inexorável dessa responsabilidade, vem o correspondente dever de prestar contas. Tem-se, então, a figura do devedor de contas, que é o administrador de bens ou interesses alheios, e



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03253/11

*a do credor delas, que é o beneficiário em favor de quem se efetivou a administração. Essa relação jurídica deriva do direito natural; é obrigação universal, vale para todos e em toda parte; é incumbência imutável, não se podendo nem cogitar da sua dispensa [...]. Não existe responsabilidade por administração de recurso alheio sem o respectivo dever de prestar contas; assim como não há o dever de prestar contas sem a correlativa responsabilidade por gerência de recurso alheio. Como são institutos jurídicos absolutamente dependentes um do outro, indissociáveis, correlatos, é fácil concluir que o agente que gerencia interesses de terceiros – o responsável – será sempre o mesmo que estará obrigado a prestar contas, ou seja, o titular da prestação de contas. São aspectos distintos, porém resultantes do mesmo fato gerador, qual seja, a gerência de bens de terceiros. De um modo geral, pode-se dizer que a prestação de contas, que deve ser instruída com os documentos justificativos, consiste na discriminação da universalidade das receitas e despesas, concernentes a uma administração de bens, valores ou interesses de outrem, em um determinado período, efetivada por força de lei ou contrato. É obrigação que emana do princípio universal de que todos aqueles que administram bens alheios, ou os têm sob a sua guarda, têm o dever de acertar o resultado de sua gestão; é decorrência natural do ato de gerir o que não é seu” (Os Regimes de Contas Públicas: Contas de Governo e Contas de Gestão. **Revista Interesse Público**, Porto Alegre, Ano 9, nº 42, p. 343-344, mar./abr. 2007).*

Nessa ordem, a Constituição do Estado da Paraíba estabeleceu em seu artigo 71, inciso I, que o controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio. Trata-se, assim, da análise das **Contas de Governo**, as quais expressam os resultados da atuação governamental ao longo de determinado exercício financeiro. **Representam as contas globais que demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa. Revelam o cumprimento, ou não, do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais; demonstram os níveis de endividamento, o atendimento, ou não, aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento jurídico para as políticas públicas da saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei n.º 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)¹.

¹ Nesse sentido: STJ, ROMS n.º 11.060-GO, Relatora: Ministra Laurita Vaz, 2ª Turma, j. em 25.06.2002.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03253/11

Em tal seara, investiga-se a **eficácia, eficiência e efetividade** das ações governamentais. Importa a avaliação do desempenho do Chefe do Executivo, que se reflete no resultado da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

Realizadas essas considerações, o Ministério Público passa a tratar dos fatos apurados nos autos em exame.

DA GESTÃO DO SR. JOSÉ TARGINO MARANHÃO:

DO NÃO CUMPRIMENTO DA META FISCAL DO RESULTADO NOMINAL, CONTRARIANDO O QUE DISPÕEM A LC 101/2000, A LDO/2010 E O ALERTA ATC – 01/2010. DO NÃO CUMPRIMENTO DA META FISCAL DO RESULTADO PRIMÁRIO, CONTRARIANDO O QUE DISPÕEM A LC 101/2000, LDO/2010 E O ALERTA ATC – 01/2010. DA OCORRÊNCIA DE “DESPESAS A APROPRIAR”, QUE, AO LONGO DO EXERCÍCIO, SOMARAM R\$ 794.398 MIL, EM DESOBEDIÊNCIA AO ALERTA ATC – 01/2010:

O Órgão Auditor, no relatório preliminar, salientou:

*“O objetivo da apuração do Resultado Nominal é medir a evolução da Dívida Fiscal Líquida. No bimestre, o Resultado Nominal representa a diferença entre o saldo da Dívida Fiscal Líquida ao final do bimestre de referência e o saldo ao final do bimestre anterior [...]. De acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias 2010, o Estado da Paraíba fixou para o exercício em comento, um aumento de, no máximo, R\$ 63.981 mil na Dívida Fiscal Líquida. Considerando que o Resultado Nominal apurado apontou para um acréscimo na ordem de R\$ 160.380 mil, é possível afirmar que, segundo os dados apresentados pela Controladoria Geral do Estado a meta fiscal estipulada **não foi cumprida**, tendo o limite sido extrapolado em cerca de R\$ 96.399 mil [...]. O resultado primário representa a diferença entre as receitas e as despesas primárias. Sua apuração fornece uma melhor avaliação do impacto da política fiscal em execução pelo Ente da Federação. Superávits primários, que são direcionados para o pagamento de serviços da dívida, contribuem para a redução do estoque total da dívida líquida. Em contrapartida, déficits primários indicam a parcela do aumento da dívida, resultante do financiamento de gastos não-financeiros que ultrapassam as receitas não financeiras O resultado primário do exercício em comento correspondeu a um déficit de R\$ 205.002 mil, correspondendo a um montante 172,91% inferior ao valor referente ao mesmo período do exercício anterior. Considerando que a meta fixada na Lei de Diretrizes*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03253/11

*Orçamentária para 2010 previa um resultado primário na ordem de R\$ 135.850 mil, observa-se que **não houve cumprimento** da meta fiscal prevista no exercício em análise” (fls. 177).*

Em sua defesa, o gestor, centralmente, sustentou que **“as decisões plenárias do TCE/PB, quando da apreciação das contas dos exercícios de 2004 e 2006 (situação análoga), relevou as irregularidades acima apontadas”** (fls. 490).

Pois bem. O escopo da Lei Complementar n.º 101/2000 é sedimentar o regime de gestão fiscal responsável, mediante a implementação de mecanismos legais que norteiam os rumos da Administração Pública. Constitui, pois, um código de conduta gerencial a ser observado, sempre, na condução da Coisa Pública. O referido diploma normativo traça limites, estabelece controle e oferece elementos balizadores acerca dos gastos públicos, bem como sobre o fluxo de recursos financeiros necessários à sua efetiva realização.

Segundo **Regis Fernandes de Oliveira:**

“O objetivo primeiro da lei é fixar a responsabilidade fiscal como um dos princípios da gestão pública. Não se destina apenas à fixação de agente responsável. É muito mais que isto. É redefinir a cultura da atividade pública no País. É não apenas dar contorno jurídico ao comportamento político. É uma verdadeira evolução conceitual, de forma a que o agente público saiba que exerce, não apenas um mandato ou uma função, mas que é integrante de uma ordem completa de preservação dos valores sociais. Daí estabelecer o §1º do art. 1º da Lei que há o pressuposto da ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Não mais os desmandos, a corrupção, os atos insensatos, o compadrio, o filhotismo, o coronelismo a dar ordens aos agentes políticos. O agente eleito e o que exerce cargo ou função pública sabem que têm o dever de comportar-se de forma digna, séria e proba. Não se podem dar ao luxo de tomar qualquer decisão: têm a obrigação de escolher o melhor caminho para cumprir suas atribuições. Termina a improvisação e nasce o planejamento, o atingimento de metas e resultados previamente definidos” (Curso de Direito Financeiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 437-438).

Postos estes parâmetros, é interessante notar, de proêmio, **a inobservância, por parte do Governador do Estado, quanto aos termos consignados no Alerta**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03253/11

ATC – 01/2010, emitido por esta Corte de Contas, datado de 29 de março de 2010, materializado em razão da constatação de indícios de irregularidades na condução da execução orçamentária e financeira do Estado. Na ocasião, dentre várias providências, o aludido Alerta orientou o Chefe do Executivo Estadual a **cuidar da Gestão Fiscal de modo a cumprir as Metas Fiscais definidas na LDO**, medida esta que, segundo os dados esquadrihados pelo Órgão de Instrução, não foi efetivada pelo gestor, peculiaridade esta que atrai o seguinte entendimento:

“Tanto para o Tribunal de Contas, quanto o destinatário do alerta tem esta natureza cautelar. Na medida em que verifica a ocorrência de irregularidade ainda não consumada, como atingir determinado limite de despesa de pessoal ou de dívida, o tribunal não apenas informa (pois, em tese, o fato já é do conhecimento de quem está sendo informado), mas registra, expressamente, o dever da autoridade administrativa ou política de acautelar-se. Não haveria outra razão de ser para a determinação legal de alertar se não fosse também para acautelar e resguardar a boa-fé dos envolvidos. Deve ser essa a principal função do controle: alertar para a possível ocorrência de irregularidade, orientar, corrigir, impor a correção das ações programadas. Ineficazes esses atos, por ação intencional do agente, devem sobrevir fortes reprimendas por meio de sanção, cuja eficácia não pode e não deve limitar-se à declaração. É preciso constranger, impor o ônus da multa, inibir a candidatura eleitoral, vedar a ocupação de cargo público. Enfim, fazer prevalecer o temor. A norma do §1º do art. 59 da LRF, a par de destacar a nobreza da função orientadora do controle, tem ainda a feliz iniciativa de encontrar equilíbrio entre o controle prévio e o posterior...” (FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: Jurisdição e Competência**. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 437-438).

Registre-se, ademais, a importância do **Anexo de Metas Fiscais** que deve acompanhar o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias. Como a Constituição Republicana de 1988 exige que referida lei estabeleça as metas a serem atingidas pelo ente estatal (art. 165, §2º), é imprescindível a elaboração do mencionado Anexo, no sentido de que esses objetivos resem definitivamente estabelecidos. Como acentuado por **Regis Fernandes de Oliveira**, deve haver a fixação das receitas e despesas, **resultados nominal e primário** e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para dos dois seguintes (§1º do art. 4º da LC 101/2000). Além disso, de acordo com o inciso II do art. 5º da Lei n.º 10.028/2000, a propositura da LDO desacompanhada das metas fiscais constitui infração administrativa.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03253/11

É perceptível, portanto, a finalidade do **Anexo de Metas Fiscais**. Ele representa parcela da preocupação do legislador, no sentido de robustecer dados para a conferência do cumprimento dos objetivos traçados. A partir das constatações da Auditoria e do já mencionado Alerta, vislumbra-se a deficiência administrativa do gestor responsável quanto à efetivação do denominado **planejamento tático**, entendido como:

*“O processo de detalhamento das ações e dos meios necessários para a implementação das ações que levem ao atingimento das metas atribuídas às unidades funcionais de um órgão ou instituição, dentro de um prazo determinado” (SILVA, Moacir Marques da. Lógica do Planejamento Público à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal. IN: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. (Orgs.). **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 756).*

Logo, considerando-se o quadro fático-jurídico que ensejou a detecção das irregularidades, aliado à insuficiência defensiva, entende este Ministério Público pela **aplicação de multa ao Sr. José Targino Maranhão, com apoio no art. 56, inciso VIII, da Lei Orgânica desta Corte**².

Quanto à **ocorrência de “despesas a apropriar”, em desobediência ao Alerta ATC – 01/2010**, o Órgão Auditor evidenciou que:

“O Governo do Estado executou despesas sem disponibilidade de dotação orçamentária, notadamente, as relativas a pessoal e encargos. Dessa forma, foi utilizada a conta “DESPESAS A APROPRIAR” no Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado, cujo código do razão é “8302.00.00.0000.00000”, para efetuar registros de despesas efetivamente realizadas, porém sem dotação orçamentária. Levando-se em consideração o exposto, conforme consulta ao SIAF, houve registros de “DESPESAS A APROPRIAR”, através da Secretaria de Finanças do Estado, cujos saldos somaram, até dezembro de 2010, R\$ 794.348 mil, conforme Tabela 3.2.2.2.1.3 b. Tal ação também motivou a emissão do Alerta ATC – 01/2010, de 29/03/2010 ao Governo do Estado, pelo relator da Contas Anuais do Governador referente ao exercício de 2010, Conselheiro Flávio Sátiro

² O dispositivo prevê a possibilidade de aplicação de multa ao jurisdicionado em caso de descumprimento de decisão do Tribunal, sem justificativa por este acolhida. Para esta Procuradoria-Geral, o descumprimento do Alerta ATC – 01/2010 configura hipótese de aplicação da reprimenda, principalmente quando se tem em consideração o fim específico da citada decisão, já delineado ao longo desta manifestação ministerial.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03253/11

Fernandes, determinando a regularização das “Despesas a Apropriar” e a abstenção de realizar despesas sem a estrita obediência às disposições da Lei 4.320/64; Lei Estadual 3.654/71; LRF; LDO 2010 e LOA 2010. O procedimento de regularização das despesas começou a ocorrer em agosto de 2010 com a expedição do decreto executivo nº 31.473 de 29/07/2010, restando um saldo a apropriar, que só foi regularizado ao final do exercício, após a expedição dos decretos executivos de números 31.981-D e 31.981-E, de 31/12/2010, ambos publicados no D.O.E de 03/02/2011” (fls. 229/230).

Após a fase defensiva, a Auditoria manteve a irregularidade devido ao fato de que a correção da falha ocorrera no final do exercício financeiro, conforme as observações contidas às fls. 497. A instrução processual revela que, neste ponto, o Administrador Público, embora com certo atraso, adotou medidas destinadas à desconstituição da impropriedade (regularização das despesas mediante a expedição de decretos). Portanto, para o Ministério Público, **a falha apontada pode ser afastada.**

DA APLICAÇÃO EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE NO PERCENTUAL DE 10,56% DOS RECURSOS DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS, NÃO ATINGINDO O MÍNIMO EXIGIDO PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL:

A Lei Fundamental da República dispôs em seu art. 196 que a saúde é direito de todos e dever do Estado, **garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos** e ao acesso universal igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. A Constituição, assim, estabeleceu o **Princípio do Acesso Universal e Igualitário às Ações e Serviços de Saúde**, enquanto concretização da isonomia (art. 5º, CF/88), impondo ao Estado (gênero) o dever de agir fornecendo, a todos, prestações materiais e jurídicas voltadas ao resguardo do direito à saúde, independentemente da situação econômica das pessoas.

Aliás, o Ministro Celso de Mello, do Supremo Tribunal Federal, em reiterados casos, vem enfatizando o **caráter fundamental do direito à saúde**. Veja-se, por exemplo, o decisório proferido no **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n.º 271.286/RS**:

“O direito público subjetivo à saúde representa prerrogativa jurídica indisponível assegurada à generalidade das pessoas pela própria Constituição da República (art. 196). Traduz bem juridicamente constitucionalmente tutelado, por cuja integridade deve velar, de maneira responsável, o Poder Público, a quem incumbe formular – e implementar – políticas sociais e econômicas idôneas que visem a garantir, aos cidadãos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03253/11

[...], o acesso universal e igualitário à assistência farmacêutica e médico-hospitalar. O direito à saúde – além de qualificar-se como direito fundamental que assiste a todas as pessoas – representa consequência indissociável do direito à vida. O Poder Público, qualquer que seja a esfera institucional de sua atuação no plano da organização federativa brasileira, não pode mostrar-se indiferente ao problema da saúde da população, sob pena de incidir, ainda que por censurável omissão, em grave comportamento inconstitucional. O caráter programático da regra inscrita no art. 196 da Carta Política – que tem por destinatários todos os entes políticos que compõem, no plano institucional, a organização federativa do Estado Brasileiro – não pode converter-se em promessa constitucional inconsequente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado” (julgado em 12.09.2000).

Nessa contextura, sobreveio a sistemática introduzida pela Emenda Constitucional n.º 29, de 13.09.2000, obrigando os Estados Federados, em relação ao cumprimento do enfocado dever constitucional, a aplicar em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, **12% do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos que tratam os artigos 157 e 159, I, “a” e inciso II, todos da Lei Suprema**³ (art. 77, inciso II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

Emerge da instrução processual a ocorrência de divergências quanto à metodologia dos cálculos efetuados pela Auditoria deste Tribunal e pela Contadoria do Governo do Estado e, ao que parece, a maior dissensão reside justamente **na verificação e classificação dos dispêndios computáveis em ações e serviços de saúde pública**. Sobre a questão, aliás, os analistas desta Corte realçaram os seguintes aspectos:

³ O produto da arrecadação do imposto sobre transmissão *causa mortis* e doações, do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços e do imposto sobre a propriedade de veículos automotores; o imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, cobrado sobre os rendimentos pagos pelo Estado ou Distrito Federal e respectivas autarquias e fundações; 20% do resultado de outros impostos que a União vier a instituir na forma do artigo 154, I, da CF/88; 21,5% do produto da arrecadação do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados, repassados pela União ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e 10% do resultado da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, observada a proporção, para cada Estado ou Distrito Federal, do valor das respectivas exportações de produtos industrializados, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03253/11

*“Através da Emenda Constitucional nº 29/00, foi introduzida no texto constitucional a vinculação de recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde em todos os entes da Federação, cabendo aos Estados a aplicação de recursos mínimos equivalentes a 12% das receitas de impostos, incluindo os de transferência da União e deduzidas as receitas de transferências aos municípios. **Diante da falta da Lei Complementar a que se refere o §3º, do artigo 198, da Constituição Federal, o Plenário do Conselho Nacional de Saúde, no uso de suas competências regimentais e atribuições conferidas pelas Leis nº 8.080/90 e 8.142/90, aprovou a Resolução CNS nº 322, de 08 de maio de 2003, que estabeleceu as diretrizes acerca da aplicação da Emenda Constitucional nº 29/00, haja vista a necessidade de esclarecimento conceitual e operacional do texto constitucional, de modo a lhe garantir eficácia e viabilizar sua perfeita aplicação pelos agentes públicos até a aprovação da legislação citada**” (fls. 333).*

A citada **Resolução n.º 322/2003, do Conselho Nacional de Saúde, na sua 6ª diretriz, fixou as despesas que devem ser consideradas como ações e serviços públicos de saúde**, quais sejam: **vigilância epidemiológica e controle de doenças; vigilância sanitária; vigilância nutricional, controle de deficiências nutricionais, orientação alimentar e a segurança alimentar promovida no âmbito do SUS; educação para a saúde; saúde do trabalhador; assistência à saúde em todos os níveis de complexidade; assistência farmacêutica; atenção à saúde dos povos indígenas; capacitação de recursos humanos do SUS; pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico em saúde, promovidos por entidades do SUS; produção, aquisição e distribuição de insumos setoriais específicos, tais como medicamentos, imunobiológicos, sangue e hemoderivados, e equipamentos; saneamento básico e do meio ambiente, desde que associado diretamente ao controle de vetores, a ações próprias de pequenas comunidades ou em nível domiciliar, ou aos distritos sanitários especiais indígenas (DSEI); serviços de saúde penitenciários, desde que firmado termo de cooperação específico entre os órgãos de saúde e os órgãos responsáveis pela prestação dos referidos serviços; atenção especial aos portadores de deficiência; ações administrativas realizadas pelos órgãos de saúde no âmbito do SUS e indispensáveis para a execução das ações indicadas nos itens anteriores.**

Ainda, o art. 200 do Texto Constitucional, ao estruturar a competência do Sistema Único de Saúde (SUS), estabeleceu, em rol exemplificativo, as políticas públicas inerentes à promoção do direito à saúde, prevendo, por exemplo, **a execução de ações de vigilância sanitária e epidemiológica e a participação da produção de medicamentos** (incisos I e II). Assim sendo, a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03253/11

garantia do direito de acesso à saúde implica, para o Poder Público, a adoção de medidas que, **efetivamente**, promovam tal direito humano fundamental, eis que:

*“Saúde é um bem coletivo e é, ao mesmo tempo, o direito fundamental de acesso às ações e serviços que visem à promoção, proteção e recuperação da vida. O reconhecimento da saúde como bem coletivo e como direito fundamental significa compromisso com a plenitude do direito a uma vida digna [...]. O chamado direito à saúde é um rótulo que exprime um complexo de direitos individuais e transindividuais, semelhante, por exemplo, ao direito de acesso à justiça. O direito à promoção é um direito difuso exercido como regra em face do legislador, um direito a todos indistintamente assegurado de **exigir programas de saúde, ou seja, de exigir um conjunto de ações dirigidas à finalidade de propiciar uma vida saudável [...]. O direito à prevenção é um direito essencialmente coletivo exercido como regra em face do executivo, significando o poder de exigir prestações afirmativas e negativas tais como a estruturação de uma rede de atenção básica em saúde, capaz de dar atendimento familiar e orientação, além de promover vacinação e adotar ações de polícia administrativa em vigilância sanitária, seja pela exigência prévia de autorização para certas atividades ou serviços, seja pela fiscalização e até a proibição de algumas práticas consideradas arriscadas para a saúde. Já o direito à recuperação é um direito essencialmente individual a prestações afirmativas exercido em face do executivo e da sociedade, contemplando o direito de exigir meios de diagnóstico e de tratamento para os males que atingem os seus titulares”*** (NASCIMENTO, Rogério José Soares do. Concretizando a Utopia: Problemas na Efetivação do Direito a uma Vida Saudável. IN: SARMENTO, Daniel; NETO, Cláudio Pereira de Souza. (Orgs.). **Direitos Sociais**: Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 906-907).

O legislador constituinte, ao tratar da proteção à saúde, intencionalmente quis dar concretude a esse bem indispensável. Por isso, em vários capítulos da Lei Maior constata-se a preocupação com o bem estar do ser humano. Exemplo do afirmado é o comando cogente inscrito no art. 227, §1º, inciso I, *in verbis*:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03253/11

“O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a participação de entidades não governamentais e obedecendo os seguintes preceitos:

I – aplicação de percentual dos recursos públicos destinados à saúde na assistência materno-infantil”.

Por conseguinte, esta Procuradoria-Geral acosta-se ao entendimento do Órgão Auditor, **no sentido de excluir do conjunto de despesas em ações e serviços públicos de saúde os juros, encargos e amortização da dívida, decorrentes de contratos celebrados com objetivo de ampliar o sistema de esgotamento sanitário em diversos municípios, porquanto, nos termos da Resolução nº 322/03, do Conselho Nacional de Saúde, os gastos com saneamento básico devem ser considerados quando associados diretamente ao controle de vetores (dengue e leptospirose, por exemplo)⁴, peculiaridade esta não demonstrada nos autos. Da mesma forma, as despesas com custeio, manutenção e investimentos do Instituto de Assistência à Saúde do Servidor (IASS) e os dispêndios com planos odontológicos e de saúde disponibilizados a alguns servidores públicos (UNIMED, DENTALGOLD, UNIODONTO), na visão deste Ministério Público, não podem ser incluídos neste campo, em razão do disposto no art. 7º, inciso I, da Lei Nacional n.º 8.080/90⁵. Também, a 7ª diretriz da multicitada Resolução exclui a assistência à saúde que não atenda ao princípio da universalidade (clientela fechada).**

Atente-se, por fim, que a **Resolução nº 322/03 (CNS)** constitui instrumento legítimo para a averiguação das despesas em ações e serviços de saúde, tendo em vista que o Conselho Nacional de Saúde, criador da referida normativa, é órgão colegiado integrante da estrutura do **Ministério da Saúde**, consoante o disposto no art. 23, inciso II, “a”, da Lei Federal n.º 8.028/90⁶, tendo como atribuição, além de outras, a propositura de critérios para a definição de padrões e parâmetros assistenciais de saúde, na dicção do art. 2º, inciso V, do Decreto Federal n.º 5.839/2006. Logo, a observância da Resolução é de rigor⁷.

⁴ Conforme a 6ª diretriz da Resolução 322/03, do CNS.

⁵ “As ações e serviços públicos de saúde e os serviços privados contratados ou conveniados que integram o Sistema Único de Saúde (SUS), são desenvolvidos de acordo com as diretrizes previstas no art. 198 da Constituição Federal, obedecendo ainda aos seguintes princípios: universalidade de acesso aos serviços de saúde em todos os níveis de assistência”.

⁶ Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências.

⁷ A Drª Cristiane Mendonça Lage, Juíza Federal da 3ª Vara da Seção Judiciária da Paraíba, examinando os autos da Ação Civil Pública n.º 00030467820084058200, promovida pelo Ministério Público Federal em face da União e do Estado da Paraíba, julgou parcialmente procedente o pedido inicial no sentido de condenar o Estado da Paraíba a **“observar os critérios da Resolução 322/03 do Conselho Nacional de Saúde para definir as despesas em ações e serviços de saúde que comporão o piso constitucional de doze por cento (art. 198, §2º, II, da CF/88)”**. A referida sentença foi proferida em 20.01.2011 e, atualmente, está sendo reexaminada no âmbito do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, por força de recurso e de remessa necessária. Apesar disso, o decisório, em tela, sinalizou a pertinência da Resolução nº 322/03, do CNS, para efeito de definição das despesas em ações e serviços de saúde



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03253/11

A impropriedade, para este *Parquet*, merece subsistir, comprometendo a Prestação de Contas em exame.

FALHA NO REGISTRO DE RECEITA REFERENTE AO AUXÍLIO FINANCEIRO PRESTADO PELA UNIÃO AO ESTADO, QUE DEVERIA TER SIDO REGISTRADO COMO RECEITA CORRENTE E O SEU VALOR INSERIDO NO CÁLCULO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA, SENDO O ASSUNTO, INCLUSIVE, OBJETO DO ALERTA ATC 06/2010. DA CONTABILIZAÇÃO DO AUXÍLIO FINANCEIRO DA UNIÃO AO ESTADO PELO SEU MONTANTE LÍQUIDO – JÁ DESCONTADO O PASEP – PROVOCANDO OMISSÃO DE REGISTRO DE INGRESSOS NO VALOR R\$ 383.112,00 E O REGISTRO DE DESPESA ORÇAMENTÁRIA – CONTRIBUIÇÃO AO PASEP – NO MESMO MONTANTE:

Sobre tais falhas, os Peritos desta Corte destacaram que:

“A defesa apresentada reproduziu o que foi assentado pelo Contador Geral do Estado, quando tratou dos termos contidos no Alerta ATC – 06/2010, conforme consta dos autos do Documento TC nº 6773/10 [...] a defesa apresentada não trouxe novidade aos autos do processo. Sendo assim, permanece o entendimento inicial” (fls. 494/495).

Em verdade, este Tribunal emitiu o **Alerta ATC – 06/2010** ao Sr. **José Targino Maranhão**, exortando-o à imediata correção dos fatos apurados. Como detectado pela Auditoria, o gestor, nesta Prestação de Contas, repetiu os mesmos argumentos produzidos nos autos relativos à expedição do citado Alerta, isto é, o jurisdicionado não acrescentou nenhuma justificativa capaz de arrear a situação apontada pelo Corpo de Instrução. A defesa, desse modo, não se desincumbiu do seu **dever** de demonstrar, com transparência, as informações contábeis. Nesta esteira, é importante enfatizar que:

*“O Princípio da Transparência ou **Clareza** foi estabelecido pela Constituição de 1988 como pedra de toque do Direito Financeiro. Poderia ser considerado mesmo um princípio constitucional vinculado à idéia de segurança orçamentária. Nesse sentido, a idéia de transparência possui a importante função de fornecer subsídios para o debate acerca das finanças públicas, o que permite uma maior fiscalização das contas públicas por parte dos órgãos competentes e, mais amplamente, da própria sociedade. A busca pela transparência é também a busca pela legitimidade. No mesmo sentido a lição de Ricardo Lobo Torres, para quem a transparência fiscal é*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03253/11

*um princípio constitucional implícito, que sinaliza no sentido de que a atividade financeira deve se desenvolver segundo os ditames da **clareza, abertura e simplicidade**. Dirige-se, assim, ao Estado como à sociedade [...]. De acordo com a lição de Marcelo Figueiredo: ao lado do planejamento responsável, a lei alude à transparência, também conceito novo, que vem dar maior elasticidade ao princípio da publicidade, garantia constitucional. Do modo em que inserida na lei, a transparência surge não somente como imperativo, como também com o objetivo de informar a decisão do administrador [...]. O princípio da transparência concretiza o princípio da cidadania (artigo 1º, inciso I, da CF) e oferece meios para que os cidadãos brasileiros possam não somente compreender a gestão dos recursos públicos, como efetivamente participar desse processo administrativo. Não se conceberia que a transparência pudesse apenas ser uma obrigação formal da administração, um requisito a ser cumprido para dar eficácia à boa gestão fiscal. É mais do que isso. Acreditamos que seja ademais de um requisito legal, uma necessidade para dar legitimidade às decisões do administrador, fundamentando suas opções técnicas e políticas em matéria de planejamento fiscal. De nada valeria todo o esforço de incentivo à participação se não pudesse a população e as entidades interessadas efetivamente opinar e, sobretudo, influenciar a decisão administrativa. A 'apreciação' exige conhecimento, explicação minuciosa das peças orçamentárias, preparação de quem vai examinar e esclarecimento de quem exhibe a conta, enfim, transparência e participação para efetivar a cidadania. Nesse sentido, o mandatário divide a responsabilidade com a sociedade. Decide segundo possibilidades, com o respaldo de pressões legítimas [...]. A transparência fiscal se revela como um mecanismo democrático que busca o fortalecimento da cidadania, servindo de pressuposto ao controle social e forma de valorar e tornar mais eficiente o sistema de controle das contas públicas, na medida em que enfatiza a obrigatoriedade de informação ao cidadão sobre a estrutura e funções de governo, os fins da política fiscal adotada, qual a orientação para elaboração e execução dos planos de governo, a situação das contas públicas e as respectivas prestações de contas" (MOTTA, Fabrício. NOTAS SOBRE PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n.º 14, abril/maio/junho, 2008. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br/rede.asp>. Acesso em: 11 de novembro de 2011).*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03253/11

“[...] a transparência, enquanto corolário dos princípios republicano e democrático, é sujeição à legalidade, legitimidade e moralidade. **Significa que nada pode ficar escondido e às escuras. Tudo deve ser público e subordinado aos procedimentos formais e sociais de controle. Transparência e fundamentar as decisões e atos que as seguem, é motivar os comportamentos [...]**” (RUBINSTEIN, Flávio. Notas sobre a Transparência Fiscal no Direito Brasileiro. IN: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. (Orgs.). **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 871/872).

Considerando tais parâmetros doutrinários, as detecções da Auditoria, para este Ministério Público, **permanecem incólumes**⁸.

NÃO ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL PLENO, CONTIDAS NO ACÓRDÃO APL TC 01248/10, REFERENTE ÀS CONTAS DO GOVERNO DO EXERCÍCIO DE 2009, NO SENTIDO DE MELHORAR OS RESULTADOS EM TODOS OS NÍVEIS DE EDUCAÇÃO, COM ATENÇÃO ESPECIAL AO ENSINO MÉDIO:

Dimanam do relatório técnico conclusivo, fls. 500, as observações abaixo transcritas:

“Alega o Defendente, no que pertine a este item, é de se observar que somente se verificou uma diminuição na aplicação de recursos quanto ao

⁸ O entendimento doutrinário colacionado, o qual trata do **Princípio da Transparência**, pode ser aplicado também em relação à irregularidade relativa à **AUSÊNCIA DO REGISTRO DO INGRESSO DE RECURSOS DECORRENTES DOS JUROS RECEBIDOS PELA APLICAÇÃO FINANCEIRA DOS RECURSOS DO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ESCOLAR, NEM DO SALÁRIO EDUCAÇÃO, DURANTE O EXERCÍCIO EM ANÁLISE, EM DESACORDO COM O PREVISTO NOS ITENS 10.3 E 11.2 DA PORTARIA 462 DO STN, DE 05 DE AGOSTO DE 2009**. Nesta temática, os analistas desta Corte enfatizaram o seguinte: “*destacam-se os recursos transferidos pela União ao Estado por meio do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação – FNDE, no valor de R\$ 67.660 mil, tais como os recursos destinados ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE (R\$ 27.319 mil), Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE (R\$ 3 mil), Programa Brasil Alfabetizado, Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE (R\$ 160 mil) etc. A transferência da contribuição social do salário-educação alcançou o montante de R\$ 15.928 mil, servindo de fonte adicional de financiamento da educação básica. **Salienta-se, que não houve registro do ingresso de recursos decorrentes dos juros recebidos pela aplicação financeira dos recursos do FNDE, nem do Salário Educação durante o exercício atual, como previsto nos itens 10.3 e 11.2 da Portaria 462 do STN, de 05 de agosto de 2009. Ainda, de acordo com a tabela 4.6.1.a, existe uma divergência a menor de R\$ 1.780 mil entre as receitas adicionais constantes no Anexo X do Balanço Geral e a registrada no SAGRES**” (fls. 330). Essas distorções e omissões prejudicam o conhecimento da realidade das informações contábeis trazidas a esta Corte pelo gestor responsável, ofuscando, assim, a eficácia do Controle Externo. A transparência, reitera-se, diz respeito à necessidade de disponibilização de informações confiáveis sobre as intenções e previsões do governo. **Pressupõe o fornecimento de informações e dados detalhados sobre as operações governamentais.***



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03253/11

*ensino médio, verificando-se um incremento substancial no ensino infantil e ensino superior, o que foi revelado pela instalação de novos Campi da UEPB. Dessa forma, diz o Defendente, que a administração desde o exercício de 2009 buscou implementar os mandamentos constitucionais atinentes à Educação, bem como conferir eficácia ao que estabelece a lei de Diretrizes e Bases da Educação. Conclui, argumentando que é necessário pontuar quanto a este aspecto que, na realidade, existe uma defasagem histórica de aplicação financeira em educação circunstância que começou a ser mitigada no exercício de 2009 e que teve continuidade no exercício em análise. Realmente, como alegou o Defendente houve mais uma diminuição de recursos aportados ao ensino médio que, no exercício de 2010 alcançou o percentual negativo de 42,07% quando comparado com 2009 (Tabela 4.4.3.2 b Ações típicas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – Relatório Inicial). Assim, ainda com base na Tabela citada, considerando-se o total das despesas com ações típicas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE vê-se que o Estado aplicou no exercício de 2010 no ensino fundamental 61,38%, no ensino superior 16,32%, **já no ensino médio aplicou apenas 6,05% dos recursos vinculados**. Portanto, os esclarecimentos da defesa em nada modificam o entendimento exordial da Auditoria, a qual considera que o Estado da Paraíba continua não atendendo a Carta Magna em seu art. 208, inciso II, que preceitua “a progressiva universalização do ensino médio gratuito” e em seu art. 211, § 3º, que dispõe: Os Estados e Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio, nem a Constituição do Estado, em seu art. 210, § 2º, no que se refere à busca da universalização do ensino fundamental e expansão do ensino médio. Permanece a irregularidade” (original sem destaques).*

Quando do exame da Prestação de Contas do Governo do Estado, exercício financeiro de 2009 (**Processo TC 02548/10**), este Sodalício assim se pronunciou:

“No que concerne ao ensino médio, alvo de fundadas críticas no exercício anterior, a Auditoria, mesmo considerando que a recomendação contida no Acórdão APL – TC n.º 900/2009, referente a Prestação de Contas de 2008, foi parcialmente atendida, enfatiza a necessidade de maiores avanços, com vistas a proporcionar a progressiva expansão do ensino médio. Quando cotejado com o exercício anterior, nota-se um incremento nas aplicações em ensino médio de 98,83%, o qual, considerando apenas as despesas com



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03253/11

aplicação em MDE (excluídas as perdas do FUNDEB) calculadas pela Auditoria, importou em 11,96% dos gastos, enquanto este percentual em 2008 não atingiu sequer a 6%. O fato descrito demonstra que a Administração sob exame atendeu a recomendação emitida proporcionando expansão gradativa do ensino médio, portanto, não há que se falar em irregularidade. Contudo, saliente-se que a elevação, embora acentuada, não supre a dívida histórica social do Estado, principalmente no que atine a este nível de ensino, geralmente relegado a segundo plano. Para a perfeita adequação aos desígnios constitucionais e legais é preciso, antes de mais nada, um planejamento de médio/longo prazo, identificando as principais carências a serem abordadas, e dar continuidade a política de fomento crescente ao ensino médio” (Relator: Conselheiro Arnóbio Alves Viana) – (destaque nosso).

Neste palmilhar, nunca é fastidioso lembrar que o direito à educação, de natureza fundamental, é consagrado em diversos dispositivos de documentos internacionais da Organização das Nações Unidas, a exemplo do art. 26 da Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948; do art. 4º da Convenção Relativa à Luta contra a Discriminação no Campo do Ensino, de 1960; e do art. 13 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966. No ordenamento jurídico brasileiro, a Constituição Federal de 1988, no bojo do seu art. 6º, caput, reconhece o direito à educação como direito social fundamental, assim dispondo: “são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Para **Emerson Garcia**, “à fundamentalidade recebida do texto constitucional e de inúmeras convenções internacionais se associa o fato de o direito à educação estar diretamente relacionado aos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, em especial com o da dignidade da pessoa humana. Nos parece claro que a efetividade do direito à educação é um dos instrumentos necessários à construção de uma sociedade livre, justa e solidária; à garantia do desenvolvimento nacional; à erradicação da pobreza e da marginalização, com a redução das desigualdades sociais e regionais; e à promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (**O Direito à Educação e suas perspectivas de efetividade**. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/5847/o-direito-a-educacao-e-suas-perspectivas-de-efetividade/2>. Acesso em: 25 out. 2011).

O Supremo Tribunal Federal, em inúmeros casos, tem proclamado que:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03253/11

“A educação é um direito fundamental e indisponível dos indivíduos. É dever do Estado propiciar meios que viabilizem o seu exercício. Dever a ele imposto pelo preceito veiculado pelo artigo 205 da Constituição do Brasil. A omissão da Administração importa afronta à Constituição”
(Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n.º 603.575/SC, Relator: Ministro Eros Roberto Grau, 2ª Turma, julgado em 20.04.2010) – (original sem destaques).

A Constituição Federal foi categórica ao estabelecer que o **dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de progressiva universalização do ensino médio gratuito** (art. 208, inciso II), ou seja, a Carta Magna impôs, sem sombra de dúvidas, uma obrigação ao Poder Público, não havendo qualquer margem de discussão teórica ou prática destinada a legitimar a fuga do Estado em relação à sua missão constitucional. Na ótica em debate, vem a tempo, o pensamento de **Vanice Regina Lírio do Valle**:

*“Disciplinando o elemento dinâmico do poder político organizado, a política pública expressa o percurso proposto ao agir do braço operacional dessa mesma estrutura – e com isso submete essa ação a um signo de **previsibilidade e transparência** expresso no **planejamento** – traço característico da ação administrativa que em si não constitui novidade; ao revés, se cuida de técnica própria à ação administrativa revestida de alguma duração, que só se pode desenvolver através de um desenho no qual se tenham estabelecidos os vetores espaciais, temporais e de conteúdo. O que há de inovação, a partir de um **constitucionalismo que orienta valorativamente o agir do poder, é que as ações planejadas, expressas nos quadros normativos de ação – nos instrumentos de enunciação de políticas públicas – hão de ser funcionalmente direcionadas à consecução dos resultados eleitos pelo Texto Fundamental”** (Políticas Públicas, Direitos Fundamentais e Controle Judicial. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 74-75).*

As ações estatais, nessa medida, devem ser materializadas com o objetivo de assegurar a eficácia das determinações constitucionais, especialmente em se tratando de Direitos Fundamentais. Na visão deste Ministério Público, a irregularidade em comento, cronicamente identificada em anteriores Prestações de Contas de outros Governadores, **não pode mais ser objeto de simples recomendações ou advertências que, na prática, são desconsideradas pelos condutores da Coisa Pública**. É chegado o momento deste Sinédrio de Contas adotar postura mais enérgica e firme quanto à situação detectada, a qual denuncia, no mínimo, ausência de planejamento



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03253/11

estatal e falta de compromisso em relação à efetivação do Direito Social à Educação, viga-mestra que sustenta o pleno desenvolvimento e a formação do próprio ser humano.

Nessa ordem de ideias, **o Ministério Público junto a esta Corte entende que a falha apurada, especialmente em função de sua repetição ao longo de vários exercícios financeiros, pode ser consignada como fator de emissão de parecer contrário à aprovação das Contas⁹.**

DA DESPESA COM PESSOAL DO PODER EXECUTIVO ALCANÇOU 50,16% DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA, NÃO OBEDECENDO AO LIMITE LEGAL ESTABELECIDO NO ART. 20, INCISO II, "C", DA LRF, E CONTRIBUINDO PARA ULTRAPASSAGEM DO LIMITE FIXADO NO ART. 19 DA LEI SUPRACITADA. DA INOBSERVÂNCIA AO DISPOSTO NO ART. 22, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LRF. DA EXPEDIÇÃO DE ATOS DOS QUAIS RESULTARAM AUMENTO DA DESPESA COM PESSOAL, NOS CENTO E OITENTA DIAS ANTERIORES AO FINAL DO MANDATO, EM CONTRAPOSIÇÃO AO ART. 21, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LRF:

É de se rememorar que a gênese da Lei de Responsabilidade Fiscal atém-se ao controle dos gastos públicos; ao equilíbrio entre receita e despesa, para cuja consumação lhe perfilham os eixos fundamentais, a saber: o **planejamento**, a **transparência**, o **controle** e a **responsabilização**. A LRF traz ínsito na sua normatividade um código de conduta, na medida em que se busca a melhoria da arrecadação, a racionalização dos gastos, a administração compromissada com a programação, o orçamento, os limites da dívida, o endividamento e a fixação de limites para as despesas de pessoal.

Pois bem. A defesa, buscando desconstituir o exame efetuado pela Auditoria alegou que:

“Com relação aos itens e subitens acima mencionados, é de se notar que efetivamente a despesa com pessoal ultrapassou o limite percentual fixado na Lei de Responsabilidade Fiscal, no entanto, as limitações impostas ao Estado da Paraíba em decorrência dessa circunstância foram suspensas por força de decisão liminar do Supremo Tribunal Federal,

⁹ A irregularidade, como destacado neste parecer, vem sendo detectada em quase todos os exercícios financeiros. Nas administrações passadas, conduzidas por outros gestores, os Peritos desta Corte de Controle apontaram, da mesma forma, a insuficiência de investimentos nas políticas públicas voltadas à garantia e expansão do ensino médio e este Tribunal, quanto à matéria, tem expedido inúmeras recomendações, sem haver, no entanto, preocupação dos sucessivos Governos na promoção efetiva e eficaz do Direito Social à Educação. Nesta senda, caso o Órgão Plenário julgue conveniente, para evitar mudança abrupta de posicionamento quanto à questão, é possível a sinalização, agora, a respeito da modificação do entendimento, com efeitos futuros. Todavia, se os Membros entenderem pela aplicação imediata do novo posicionamento, nada impede que a falha integre, de pronto, a fundamentação legitimadora da emissão de Parecer Contrário às Contas de Governo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03253/11

proferida na Ação Cautelar nº 2588. Destaque-se, outrossim, que no período em análise, o Estado sofreu perdas na transferência de FPE - fato público e notório, o que obviamente acarreta o aumento do percentual com gasto de pessoal face a Receita Corrente Líquida” (fls. 455) – (original sem grifos).

A Auditoria, ao rechaçar tal justificativa, frisou:

“A recessão econômica mundial foi mais percebida pelo Brasil no exercício de 2009, de tal maneira que neste ano houve uma queda do Fundo de Participação dos Estados – FPE de, aproximadamente, 3,62%, em relação a 2008. Já, em 2010, houve um aumento dessa receita de 7,78%, em termos nominais, em relação ao exercício de 2009. Ademais, ressalta-se que, em 01 de abril, a União efetuou transferência de recursos ao Estado a título de apoio financeiro, tal transferência relacionou-se com o objetivo de superar dificuldades financeiras emergenciais e, segundo a Nota Técnica nº 653/2009 – CCONT/Secretaria do Tesouro Nacional, o valor transferido deveria integrar a receita corrente (1721.99.00 - Outras Transferências da União) e, portanto, também aumentar a receita corrente líquida. Quanto à despesa total com pessoal, observa-se que o limite prudencial (46,55%) foi ultrapassado desde o primeiro quadrimestre, ao tempo em que o limite legal (49%) foi ultrapassado a partir do terceiro quadrimestre. Nota-se que, desde o primeiro quadrimestre de 2010, conforme disposto no artigo 22, § único, da LRF, ao Poder em estudo seriam vedados: I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição; II - criação de cargo, emprego ou função; III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança; V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias. Além disso, em 10 de março de 2010, foi emitido por este Tribunal alerta aos Poderes e Órgãos da Administração Pública Estadual, em virtude do disposto no art. 57 da Lei 8.863/09 (LDO/2010), o qual determinou que a concessão de quaisquer vantagens, aumentos ou reajustamentos de remuneração; a criação de cargos, empregos ou funções, bem como, alterações de estrutura de cargos e carreiras, subordinam-se aos limites de gastos com pessoal previsto no



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03253/11

art. 19 e/ou 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal. A despeito de tal alerta e dos preceitos legais contidos no artigo 21, § único, e artigo 22, § único, ambos da LC 101/2000, observa-se que a Assembléia Legislativa do Estado aprovou propostas de lei, que acarretariam efetivamente aumento de despesa com pessoal, a título de exemplo, cita-se as Leis nos 9.245, 9.246 e 9.247, de 30 de outubro de 2010, que reajustam e/ou criam subsídio para o grupo GPC Polícia Civil da Paraíba, Polícia Militar da Paraíba e Agentes Penitenciários, respectivamente, todas sancionadas pelo Sr. José Targino Maranhão, Governador do Estado. Isso posto, mantém-se o posicionamento inicial" (fls. 491/492).

Vê-se, sem muito esforço, que o jurisdicionado não logrou êxito em suas razões. Pelo contrário. **O mesmo confessou ter desrespeitado a Lei de Responsabilidade Fiscal no tocante ao regramento atinente aos gastos de pessoal** e, devido à confissão manifesta da autoridade responsável, é necessário ter em consideração que:

*"Pelo olhar fiscal o administrador toma consciência de que há limites para as despesas de pessoal, estabelecida na Lei de Responsabilidade Fiscal, consoante a disposição dos artigos 19, 20, 21, 22 e 23. Não pode ultrapassar esses limites, que a meu sentir são até generosos para uma gestão moderna e eficiente, capaz de responder aos desafios econômico-financeiros que emergem aqui e acolá [...] os limites previstos na LRF (artigos 19, 20, 21, 22 e 23), referentemente aos gastos de pessoal, não podem ser ultrapassados. Efetivamente, na lógica da LRF, porém, não se institui devam ser tais limites alcançados, na medida em que constituem o alvo de restrição de gastos, cuja compreensão conformadora se assenta em iniciativas e medidas prudenciais de cada vez afastar-se deles, isto é, ficar aquém deles, operar-se economia com a redução dos gastos de pessoal, a fim de se acudir aos investimentos e às despesas com infraestruturas [...]. A existência de um bom governo não depende somente de suas virtudes ou de seus talentos, mas é da eficácia dos procedimentos de vigilância que deve desempenhar o papel de motor" (CASTRO, José Nilo de. LRF e controle dos gastos de pessoal. **Revista Brasileira de Direito Municipal**, Belo Horizonte, n. 34, p. 11-31, out./dez.2009).*

Além do mais, a Ação Cautelar n.º 2588/PB, proposta perante o Supremo Tribunal Federal, referida pela defesa, teve por objetivo determinar à União a suspensão, em definitivo, das limitações impostas ao Estado da Paraíba, em especial ao seu Poder Executivo, quanto à obtenção de garantias e a contratação de operações de crédito em geral (art. 23, § 3º, I, II e III da Lei



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03253/11

Complementar nº 101/2000¹⁰) com fulcro no limite percentual de gastos com pessoal por parte do Poder Executivo do Estado, tendo havido a concessão de medida liminar por parte do Relator, Ministro Celso de Mello, em data de 07.04.2010. A fundamentação central para a outorga do provimento judicante foi, tão-somente, a possibilidade de grave risco de dano quanto à continuidade da execução das políticas públicas (fonte: consulta processual realizada no portal eletrônico do STF – www.stf.jus.br), ou seja, no âmbito do Excelso Pretório não se discutiu, no mérito, a ocorrência de ultrapassagem, por parte do Poder Executivo Estadual, dos limites de gastos de pessoal impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, porquanto, a tutela judicial de urgência foi deferida em razão da concreta possibilidade de prejuízo ao interesse público caso as medidas extremas previstas no citado art. 23, §3º, I, II e III, da LRF fossem aplicadas ao Estado da Paraíba por parte da União.

Esse panorama, portanto, não impede que o TCE/PB reconheça, nestes autos, a impropriedade em tela e, para este *Parquet*, o entendimento da Auditoria apresenta maior consistência em relação à argumentação defensiva. É que, além de demonstrar, de modo técnico e claro, a exacerbação dos limites com gastos de pessoal impostos pela LRF, os Peritos deste Tribunal também refutaram a questão dos reflexos da crise econômica do ano de 2009 nas finanças do Governo Estadual e, sopesando-se o cerne da controvérsia, tem-se, para este Ministério Público, que as demonstrações da Auditoria ostentam consideráveis vícios de juridicidade, de plausibilidade, ensejando, via de consequência, a **subsistência da impropriedade**.

DA REALIZAÇÃO DE DESPESAS COM SALDO DA OPERAÇÃO DE CRÉDITO EFETUADA, JUNTO AO BNDES, SEM COBERTURA LEGAL, NO EXERCÍCIO DE 2010, VISTO QUE NÃO HOUVE RESPALDO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL E NEM DE LEI ESPECÍFICA CARACTERIZADORA DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA. DA ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS UTILIZANDO COMO FONTE DE RECURSOS O SUPERÁVIT DO EXERCÍCIO ANTERIOR NO VALOR DE R\$ 616.837 MIL, SUPERANDO EM R\$ 62.317 MIL, O LIMITE DISPONÍVEL DE R\$ 554.520 MIL DA CITADA FONTE DE RECURSOS¹¹:

Sobre o primeiro fato apurado, pontificou a Unidade de Instrução que “**no exercício de 2009, foi firmado contrato de operação de crédito junto ao Banco Nacional de**

¹⁰ O dispositivo legal prevê que em caso de excesso de despesas com pessoal, o ente, enquanto perdurar a exacerbação, não poderá receber transferências voluntárias, obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida imobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

¹¹ A respeito do tema, os técnicos deste Tribunal, às fls. 499, demonstraram a veracidade da falha, realçando, com base no art. 43, da Lei Nacional n.º 4.320/64, os seguintes aspectos: “**Verifica-se que o texto da lei considera como um dos recursos disponíveis para fins de abertura de créditos especiais ou suplementares, o superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício anterior, deixando claro que a utilização dessa fonte com o objetivo de abertura de créditos adicionais não pode ultrapassar tal limite. Dessa forma, a utilização de superávit financeiro além do valor correspondente a diferença entre o ativo financeiro e o passivo financeiro do ano anterior, configura-se como descumprimento do mencionado dispositivo legal. Por esse motivo, mantém-se a irregularidade apontada**”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03253/11

Desenvolvimento – BNDES, no valor de R\$ 191.556 mil, os quais tinham como finalidade a aplicação nas áreas de segurança, saúde, bem como de financiar algumas obras, as quais encontram-se relacionadas na Tabela 3.1.3 a. Naquela ocasião, foi autorizada a abertura de crédito especial mediante o Decreto 30.498, de 30 de julho de 2009. Posteriormente, através do Decreto 30.644, de 08 de setembro de 2009, foram efetuadas transferências dos saldos das dotações orçamentárias das ações inerentes à Secretaria de Estado da Infraestrutura para a Secretaria de Estado do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Ciência e Tecnologia – SEMARH. Considerando que os créditos especiais visam acomodar orçamentariamente os recursos ainda não previstos no orçamento vigente, entende-se como correta a operacionalização dos recursos utilizados pertencentes ao referido empréstimo, naquela ocasião (exercício 2009). Ocorre, contudo, que na confecção da Lei Orçamentária 2010, os recursos referentes ao saldo remanescente da referida operação de crédito não foram alocados. Em 30 de janeiro de 2010 foi publicado o Decreto n.º 31.070, referente à abertura de crédito suplementar no valor do saldo da citada operação de crédito (R\$ 132.874 mil). Considerando que os créditos suplementares têm como finalidade reforçar as despesas já previstas no orçamento, e que a Lei Orçamentária de 2010 não apresentou previsão para tais despesas, conclui-se que o tipo de crédito a ser utilizado deveria ser o crédito especial o qual precede de autorização mediante lei específica. Desta forma, conclui-se que as despesas referentes ao saldo da operação de crédito efetuada junto ao BNDES foram operacionalizadas sem cobertura legal, no exercício de 2010, visto que não houve respaldo da lei orçamentária anual nem de lei específica caracterizadora de autorização legislativa” (fls. 233) - (original sem destaques).

A autoridade responsável, no entanto, sustentou a inexistência da falha. Enfatizou que “**o citado Decreto nº 31.070/10 abriu o crédito suplementar do saldo remanescente da aludida operação creditícia, devidamente prevista e autorizada pela Lei nº 8860/09**” (fls. 461).

De fato, a Lei Estadual n.º 8.860, de 15 de julho de 2009, autorizou o Estado da Paraíba a contrair empréstimo interno perante o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), oriundo do Programa Emergencial de Financiamento aos Estados e ao Distrito Federal (PEF) e, segundo o art. 1º, inciso IV, da citada lei, os recursos provenientes da operação de crédito, objeto do financiamento autorizado, seriam consignados no orçamento como receita de capital, constituindo fonte de recurso para abertura de créditos adicionais. Logo, por conduto do Decreto n.º 30.498/2009 houve a abertura de créditos especiais para acomodar os recursos provenientes do aludido empréstimo ao orçamento do exercício financeiro de 2009 e, como tais verbas não foram totalmente utilizadas ao longo deste exercício, restou saldo a ser manuseado no período seguinte (2010), mas, como acentuado pelo Corpo de Instrução, os valores remanescentes não foram alocados no orçamento respectivo (fls. 498).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03253/11

Objetivando legalizar a situação, em 30 de janeiro de 2010 editou-se o Decreto n.º 31.070, atinente à abertura de crédito suplementar, que, como se sabe, são destinados ao reforço de dotação orçamentária, ou seja, quando os créditos orçamentários, inclusive os especiais, abertos e aditados ao orçamento anual, são ou tornam-se insuficientes, a legislação autoriza a abertura dos referidos créditos suplementares. Estes estão assim diretamente relacionados ao orçamento. Assim, toda vez que ficar constatada a inexistência ou insuficiência orçamentária para atender a determinada despesa, o Executivo lança mão de sua iniciativa de lei para autorizar os créditos adicionais, especiais e suplementares e, posteriormente à sua aprovação pelo Legislativo, efetivar a competente abertura por meio de decreto. A propósito, a Constituição Federal assim dispôs:

Art. 167 – São vedados:

V – a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação de recursos correspondentes.

Na ótica abordada, a Auditoria, no seu mister, andou bem ao realçar que a Lei Estadual n.º 8.860/2009 não pode ser considerada para os efeitos do destacado dispositivo constitucional, especialmente em razão de seu objeto de regulação (**autorizar o Estado da Paraíba a contrair empréstimo interno perante o BNDES**). Aliás, a doutrina já evidenciou que:

*“A autorização para créditos especiais será feita em lei própria. Com isto se salvaguarda o princípio da **prévia autorização** e evita-se o abuso pelo Executivo de abertura de créditos suplementares e especiais”* (JUNIOR, J. Teixeira Machado; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 Comentada**. Rio de Janeiro: IBAM, 2001, p. 109).

Porém, dada a inexistência de prejuízo material ao interesse público primário e a conotação formal da irregularidade (ausência de autorização legislativa para a abertura de créditos), entende esta Procuradoria-Geral, num raciocínio de ponderação, que a impropriedade reúne condições de ser relevada, sem prejuízo das recomendações cabíveis. É que, se houve saldo remanescente para o exercício de 2010, os valores, apesar de não terem sido alocados na peça orçamentária correspondente, foram atrelados ao plano de aplicação previsto na própria lei que autorizou o dito empréstimo interno perante o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Se houve a autorização do legislativo para a materialização do empréstimo (providência de maior peso) exigir a feitura de lei para legitimar o gasto (providência de menor peso), na ótica abordada, constitui formalismo exacerbado.

DA GESTÃO DO SR. LUIZ SILVIO RAMALHO JUNIOR:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03253/11

EXPEDIÇÃO DE ATO DO QUAL RESULTOU AUMENTO DA DESPESA COM PESSOAL NOS CENTO E OITENTA DIAS ANTERIORES AO FINAL DO MANDATO, EM CONTRAPOSIÇÃO AO ART. 21, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LC 101/2000:

A irregularidade diz respeito ao período em que o Desembargador Luiz Silvio Ramalho Junior, então Presidente do Tribunal de Justiça da Paraíba, esteve à frente da Chefia do Poder Executivo Estadual e, neste aspecto, sobressai do álbum processual a moldura fática a seguir descrita:

*“Em 16 de agosto de 2011, o Desembargador Luiz Silvio Ramalho Junior, apresentou esclarecimentos e/ou justificativas quanto ao exposto no subitem 2.3.2.3.1.1 do relatório inicial: Expedição de atos dos quais resultaram aumento da despesa com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato, em contraposição ao art. 21, § único, da LCN 101/00. defesa explana que o entendimento da auditoria ‘não reflete a melhor interpretação acerca da matéria’. É que o P. Único do art. 21 da LRF deve ser conjugado, por disposição expressa, ao art. 20 daquele mesmo diploma, de modo que o titular do órgão que irá suportar o desembolso não poderá aumentar a despesa com pessoal nos últimos 180 (cento e oitenta) dias restantes para o término do seu mandato. Portanto, o prazo assinalado no P. Único do art. 21 da LRF corre contra o titular do órgão que irá fazer face à despesa que, no caso, era o Tribunal de Justiça da Paraíba. Tanto é assim que, por tratar de um reajuste no vencimento dos servidores efetivos do Poder Judiciário, a iniciativa do processo legislativo cabia ao Tribunal de Justiça, através do seu Presidente, nos termos do art. 96, II, “b”, da CF. Logo, o prazo de 180 (cento e oitenta) dias a que se reporta o P. Único do art. 21 da LRF possui como marco final o término do mandato do Presidente do Tribunal de Justiça, que ocorreu no dia **01/02/11**, conforme dispõe o art. 26 do RITJPB. Assim, contando-se 180 (cento e oitenta) dias, tem-se que o período vedado pelo P. Único do art. 21 da LRF iniciara-se em **05/08/10**. Entretanto, como se trata de despesa cujo implemento depende da edição de lei, deve-se ter em conta que, por se tratar de um procedimento complexo, o marco para se aferir o prazo de 180 (cento e oitenta) dias não pode ser a data da promulgação do documento legal. Ao revés, o termo a ser considerado será o dia em que a Casa legislativa receber a mensagem encaminhada pelo órgão competente para iniciar o processo legislativo, contendo o projeto de lei correspondente. Se a mensagem for apresentada dentro do período interdito, estará configurada a violação ao P. Único do art.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03253/11

21 da LRF. Todavia, se for encaminhada ao Parlamento estadual antes dos 180 (cento e oitenta) dias para o término do mandato do Presidente do TJ, não haverá qualquer irregularidade. Este é o caso dos autos. Conforme se verifica da cópia em anexo, a mensagem contendo o projeto de lei, que propunha o reajuste mencionado, foi recebida no Parlamento estadual no dia 02/08/10, portanto antes do início do período vedado (180 dias para o final do mandato do Presidente do TJPB, que ocorreu no dia 01/02/11). Sendo assim, conclui-se que o procedimento disposto no P. Único do art. 21 da LRF foi observado em toda a sua extensão, de modo que não poderia o Governador em exercício vetar o projeto de lei sob o argumento de que o reajuste dos vencimentos estaria compreendido no interstício ocluso". (fls. 492/493).

O Órgão de Instrução desta Corte, por seu turno, não se manifestou de modo conclusivo, enfocando, em suma, que a argumentação defensiva não diz respeito à interpretação de questões fáticas, sendo tema unicamente de direito.

Pois bem. Pelo teor da irregularidade, este *Parquet* vislumbra que o cerne da discussão não gira em torno do momento em que a obrigação de despesa é contraída. Neste campo, é preciso ter claro a intenção do legislador quando da edição da LRF. É necessário, assim, que a aplicação da aludida lei se submeta a um processo intelectual, devendo o intérprete da norma jurídica buscar o chamado "**espírito da lei**". Disso resulta que os dispositivos normativos não devem ser interpretados de maneira isolada, tópica, mas de forma sistemática. Logo:

*"[...] a interpretação sistemática do contido no parágrafo único do artigo 21 levará em conta o conjunto das normas da LRF e, em especial, os preceitos da Constituição Federal, constantes de seus artigos 37, caput, e 70, com destaque para os princípios da **moralidade** e da **eficiência**, da **legitimidade**, bem como o disposto no art. 169, caput e §1º e incisos, vetores que são do agir da administração pública. A exigência de uma interpretação sistemática e teleológica do dispositivo se evidencia no próprio texto da LRF, quando se verifica que seu art. 45 determina ao administrador o dever de preservar o patrimônio público, prioritariamente à assunção de novos projetos. Se assim é, fica evidente que o contido no parágrafo único do artigo 21 não pode ser lido de forma literal, pois isto inviabilizaria a exigência posta no art. 45, na medida em que a preservação do patrimônio público perpassa, também, por aumento de despesas com pessoal a serem contraídas pelo administrador público, inclusive nos 180 dias anteriores ao*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03253/11

*final do mandato [...]. O que a lei exige é uma cultura política nova, de modo que a competência do administrador público será dimensionada pela 'disciplina e pela responsabilidade com que são geridos recursos públicos, só permitindo que se gaste aquilo que a sociedade, de forma transparente, esteja efetivamente disposta a custear'. Disto se constata que o objetivo da norma legal em comento é reprimir o uso privado de bens e dinheiros públicos, o que significa despesa com pessoal despida de moralidade e legitimidade, porque, de forma direta e indireta, estará a beneficiar o gestor, seja com relação a futuros mandatos eletivos, seja sob o manto da eficiência de sua administração, contabilizando, assim o 'bônus' das benesses irregularmente concedidas às custas de legar, aos seus sucessores, as despesas que tornam ilegal sua gestão, indevidamente 'eficiente e exitosa', inviabilizando, até, gestões posteriores. É exatamente esta ilicitude de conduta que a lei veda" (SCHMITT, Rosane Heineck. Despesas com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato e a Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Interesse Público**, Porto Alegre, Ano 4, Volume Especial – Lei de Responsabilidade Fiscal, p. 56/67, 2002).*

Pela generalidade do referido preceptivo legal, em princípio, parece estar vedada a expedição de todo e qualquer ato, posto que o comando legislativo expressa a nulidade do ato de que resulte aumento de despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato, sem proceder delimitação ou admitir exceções ao regramento. Contudo, esta não é a finalidade no artigo em questão, porque dele resultaria a inviabilização da atividade estatal na execução dos serviços prestados à coletividade. A norma tem cunho de **moralidade pública**, no sentido de ser evitado o favorecimento indevido em final de mandato, o crescimento das despesas com pessoal e o consequente comprometimento dos orçamentos futuros. Dessa maneira, a nulidade prevista no parágrafo único do art. 21 da LRF deve ser interpretada consoante o **Princípio Constitucional da Proporcionalidade**, com o ato praticado pelo administrador sendo entendido na correlação que deve existir entre a consequência prevista, a finalidade buscada pela lei e os meios utilizados pelo agente¹².

In casu, não se detecta a intenção do gestor em praticar, deliberadamente, ato tendente ao aumento proposital das despesas com pessoal ou a vontade, querida e premeditada, de comprometer o orçamento subsequente. Vê-se que a autoridade judicial, antes mesmo de ingressar no exercício excepcional do Poder Executivo, encaminhou à Assembléia Legislativa projeto de lei voltado à melhoria da remuneração dos servidores efetivos do Judiciário Paraibano, providência esta,

¹² A argumentação construída não reúne condições de ser aplicada em relação ao Sr. **José Targino Maranhão** devido às distinções circunstanciais das duas gestões. O ex-governador, em sua defesa, confessou ter desrespeitado a LRF com relação aos gastos de pessoal. Além do mais, percebe-se a ausência de medidas efetivas, por parte do mencionado gestor, para reverter a situação criada.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03253/11

aliás, de sua competência privativa, a teor do art. 96, II, “b”, da Constituição Federal de 1988¹³, limitando-se a sua atuação, neste ponto, durante o exercício da Chefia do Poder Executivo, a sancionar a lei já aprovada pelo Poder Legislativo.

Conseqüentemente, a **falha, na ótica desta Procuradoria, pode ser afastada**¹⁴.

Diante de todo o exposto, o Ministério Público de Contas **OPINA** pela:

a) **EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS** prestadas pelo Sr. **José Targino Maranhão**, Governador do Estado da Paraíba durante o exercício financeiro de 2010;

b) **EMISSÃO DE PARECER FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS** prestadas pelo Sr. **Luiz Silvío Ramalho Vieira**, então Presidente do Tribunal de Justiça da Paraíba no exercício do Poder Executivo Estadual (15/09/2010 a 30/09/2010);

b) **APLICAÇÃO DE MULTA** ao Sr. **José Targino Maranhão**, nos termos do art. 56, inciso VIII, da LOTCE;

c) **EXTRAÇÃO E REMESSA DE CÓPIAS DOS AUTOS** ao Ministério Público Estadual, máxime em função da natureza das irregularidades apuradas, as quais correspondem, em tese, à prática de atos de improbidade administrativa, previstos na Lei n.º 8.429/92 e à tipificação teórica de crime contra as finanças públicas (Lei n.º 10.028/2000);

g) **REMESSA DE CÓPIAS DOS RELATÓRIOS DE AUDITORIA, DO PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DO PARECER PRÉVIO DESTA CORTE** ao atual Governador do Estado da Paraíba, Sr. **Ricardo Vieira Coutinho**, exortando-o à adotar o **planejamento administrativo como instrumento-base para a condução de todas as políticas públicas**, evitando-se, assim, a reincidência das improbidades.

João Pessoa (PB), 24 de novembro de 2011.

¹³ O dispositivo constitucional prevê que compete privativamente ao STF, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169 (CF/88), a criação e a extinção de cargos e a remuneração de seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver.

¹⁴ O fato, entretanto, pode ser examinado por ocasião do exame das Contas do Poder Judiciário, porquanto, como afirmado pela defesa do Sr. Luiz Silvío Ramalho Junior, a despesa, em tela, será custeada com recursos do orçamento do Poder Judiciário do Estado da Paraíba.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03253/11

ISABELLA BARBOSA MARINHO FALCÃO

Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao TCE/PB