

Notas Taquigráficas

SESSÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL PLENO, REALIZADA EM
11.11.1998

PROCESSO TC Nº 9702111-8

PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GOVERNO DO ESTADO DE
PERNAMBUCO, REFERENTE AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 1996

RELATOR: CONSELHEIRO ROLDÃO JOAQUIM

PRESIDENTE: CONSELHEIRO SEVERINO OTÁVIO RAPOSO

CONSELHEIRO SEVERINO OTÁVIO RAPOSO - PRESIDENTE:

Declaro aberta a presente Sessão Especial para emissão de Parecer Prévio relativo às contas do Governador do Estado, referentes ao exercício financeiro de 1996, suspensa no dia 19 de junho de 1997, por determinação judicial.

Com a palavra o Conselheiro Relator - Roldão Joaquim - para proferir o Relatório.

O CONSELHEIRO ADALBERTO FARIAS DECLAROU-SE IMPEDIDO DE PARTICIPAR DA DISCUSSÃO E VOTAÇÃO DO PRESENTE PROCESSO POR MOTIVO DE FORO ÍNTIMO.

RELATÓRIO

Senhor Presidente, Conselheiro Severino Otávio Raposo

Senhores Conselheiros,
Senhor Procurador Geral,
Senhor Auditor Geral,

Por deliberação unânime do Pleno desta Corte de Contas, em sua 8ª Sessão Ordinária, realizada em 05 de março de 1997, fui designado Relator das Contas do Governo do Estado, referentes ao exercício de 1996, para substituir o Conselheiro Adalberto Farias que, alegando motivo de foro íntimo, declinou de sua escolha. Tudo aconteceu em consentaneidade com o artigo 94, parágrafo 1º, do Regimento Interno desta Casa.

Para repetir a mensagem evangélica, **“Non veni ministrari, sed ministrare”** (não vim para ser servido, mas para servir). Vim para servir e, mesmo sem prever, segundo a lição de Lebrecht, que mares iria encontrar, a que portos iria chegar, assumi a nova missão integralmente!

O Pergaminho Superior – artigo 71, I – estabelece que o controle externo, na área federal, será exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio do TCU, a quem compete apreciar as contas prestadas, anualmente, pelo Executivo, mediante elaboração de Parecer Prévio. O artigo 75, do referido Diploma, estabelece que essas normas se aplicam, no que couber, aos Tribunais de Contas dos Estados.

A Carta Estadual, conforme com a Constituição Originária, estabelece, em seu artigo 30, inciso I, que o Controle Externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, a quem compete a apreciação das contas prestadas, anualmente, pelo Governador, mediante elaboração de Parecer Prévio.

Peço a Deus, **“Principium Sapientiae et Causa Justitiae”** (princípio de sabedoria e causa da Justiça) que ilumine a minha inteligência e fortaleça a minha vontade para o fiel desempenho desta tarefa, com a tranquilidade de consciência de quem não busca aplausos, nem se ofende com a incompreensão.

Com efeito, o certo e o errado, o direito e o torto, ensejam interpretações díspares que não maculam os fatos – que são sagrados, embora o comentário seja livre.

Cumpro a relevante e nobre missão de submeter à apreciação deste egrégio Plenário o Relatório, as Justificativas e o Voto no sentido de emissão de Parecer Prévio sobre as Contas do Governo de Pernambuco, relativas ao exercício de 1996, envolvendo a gestão do Exmo. Sr. Dr. Miguel Arraes de Alencar.

As contas, sob exame, contemplam uma visão geral dos gastos públicos e o desempenho da máquina administrativa, na medida em que o exame

das contas dos administradores e dos ordenadores de despesa acontece em outro momento.

O senhor Governador do Estado, cumprindo mandamento constitucional, apresentou suas Contas à Augusta Assembléia Legislativa do Estado que, por sua vez, remeteu cópia autêntica ao nosso Pretório.

Para o desempenho da sua missão Constitucional, esta Colenda Corte valeu-se da dedicação do Grupo Especial de Assessoramento Técnico que analisou as contas do governo referentes ao exercício de 1996. Osvaldo Gouveia de Oliveira, Taciana Maria da Mota Silveira, Maria Elizabeth Heráclio do Rego Freire e Liz Fátima V. Arcoverde debruçaram-se sobre a documentação pertinente e, com a participação da Coordenadora de Controle Externo – CCE, Maria Auxiliadora Albuquerque, ofereceram a respeitosa análise que passaremos a comentar.

“Se os nossos atos prendem-se a nós mesmos como a chama ao fósforo” (André Gide) a análise dessas contas deverá ser feita sem desconhecer o contexto histórico-político que vive o Brasil e, de modo especial, o Estado de Pernambuco.

O ano de 1996 caracterizou-se pelo enfrentamento de déficits mensais elevados que provocaram suspensão de pagamento de encargos sociais, de fornecedores, de precatórios, de folhas salariais e de pagamento atrasado do 13º salário.

A perda vertical de receitas federais, a redução do Fundo de Participação dos Estados – FPE – em razão da instituição do Fundo Social de Emergência, a abrupta cobrança de 35 milhões pela Secretaria do Tesouro Nacional – resíduo da carência parcial quando da renegociação da dívida em 1993 – agravaram o quadro.

O Governo adotou um plano de emergência, não conseguindo, apesar disso, deter o acelerado processo de desequilíbrio financeiro. Em fevereiro de 1996, por exemplo, o Estado obteve um empréstimo de R\$ 84 milhões, suficiente para pagar o 13º salário em atraso, restando pagar contrapartidas de convênios, encargos sociais, fornecedores, precatórios e a própria folha do funcionalismo em atraso.

Além de não obter recursos junto ao Setor privado e ao governo federal, o Estado conviveu com intensa crise de importante parcela da economia, como é o exemplo da região canavieira, onde apenas 20% das empresas conseguiram funcionar.

Vamos apreciar as contas de um governo

realizadas em 1996, onde imperava um quadro iminente de ingovernabilidade. É a consciência **“das circunstâncias”**, de que fala Ortega Y Gasset, que tem de ser posta a salvo.

Os esforços do Governo em 1996, pelo seu Relatório, encaminhando o Balanço Geral de sua Administração, foram direcionados para **“eliminação do déficit orçamentário do exercício, liquidação dos débitos do exercício anterior, contenção das despesas com pessoal, incremento da arrecadação tributária e para manter, em funcionamento, os serviços públicos essenciais.”**

Se o exame das contas governamentais constitui-se, como já foi dito, na avaliação global das receitas e dos gastos públicos, convém registrar que a Receita Orçamentária alcançou um crescimento de 37,2% em relação ao exercício anterior, aí incluídas a realização de operações de crédito e a emissão de títulos.

Com um crescimento real de 10,3% em relação a 1995, a receita do ICMS representou 47,6% da Receita orçamentária total.

Por seu turno, as transferências constitucionais da União tiveram um incremento real de apenas 3,01% em relação ao exercício anterior.

O FPE cresceu 1,86% em termos reais, comprovando acentuada redução da participação dos tributos da União na Receita Total.

A Despesa, em 1996, apresentou uma elevação de 14,2% em relação ao exercício anterior.

A capacidade de investimento do Estado continuou restringida em função das elevadas despesas com Pessoal, Encargos e com Amortização e Serviço da Dívida.

Por fim, os Restos a Pagar, de acordo com as informações do governo, tiveram uma redução de 69,4% em relação ao ano de 95.

O Relatório da Equipe Técnica, depois de minuciosa análise do PPA, LDO, Projeto de Lei Orçamentária, LOA, Créditos Adicionais, da Execução da Receita, da Despesa, das Vinculações Constitucionais, do balanço Orçamentário, Financeiro e Patrimonial, da Demonstração das Variações Patrimoniais, da Dívida Pública, da Administração Indireta, dos Fundos Especiais, do SIAFEM, dos Cargos Comissionados e Funções Gratificadas, do PRODESI e da Emissão das Letras Financeiras do Tesouro do Estado de Pernambuco, destaca os 4 pontos que, segundo a Equipe, por irregulares, maculam o Proce-

so de Prestação de Contas do Governo em 1996, que serão objeto de análise. Por oportuno, destaco o esforço e a dedicação do Grupo Especial de Assessoramento Técnico que se houve com reconhecida capacidade na elaboração do Relatório Preliminar.

Importa observar, ainda, que a apreciação das contas do governo apenas agora se realiza em face da Decisão proferida no Mandado de Segurança nº 0036947-1, que inicialmente importou na suspensão do feito, concluindo, ao final, no mérito, pela determinação da abertura de prazo para a apresentação da defesa pelo Exmo. Sr. Governador do Estado. Tendo a matéria sido regulamentada pela Resolução TC nº 02/98, foi concedido prazo de 10 dias, dentro do qual foi apresentada a respectiva defesa (fls. 691/710).

Para melhor instrução do Processo, encaminhei-o à Procuradoria Geral para emissão de Parecer, bem como à Auditoria Geral para expedição do Relatório Prévio.

Encontram-se anexados aos autos o Parecer nº 533/98, da produção do Procurador Dirceu Rodolfo (fls. 712 / 723), e o Relatório Prévio nº 680/98, elaborado pelo Auditor Marcos Antônio Rios da Nóbrega (fls. 725 / 734).

Destacam-se as seguintes restrições que, segundo a equipe técnica, comprometem significativamente a presente prestação de contas:

I – Descumprimento do artigo 212 da CF, pela não aplicação mínima de 25% das receitas provenientes de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A defesa apresentada às fls. 692 / 710, quanto a este ponto, discorda da conclusão da equipe de auditoria, afirmando que ocorreu o cumprimento do artigo 212 da CF.

A diferença de entendimento, segundo a defesa, decorreu da não inclusão, pela equipe de auditoria, da apuração correta dos valores despendidos com inativos da Educação, que deveria corresponder a 40% do total da folha do Estado, conforme autorizado pela lei orçamentária anual.

A douta Procuradoria, em parecer da lavra do Doutor Dirceu Rodolfo, assim se pronuncia:

“encetamos por ressaltar que o preceptivo normativo insculpido no art.

212 da LEX FUNDAMENTALIS vem tendo um tratamento interpretativo mais amainado pelo TCE-PE, o que se colige de diversas deliberações”.

Continuando, observa que

“é evidente que, dentro da já citada visão razoável e parcimoniosa, buscando, outrossim, a não frustração do preceptivo constitucional em comento, o TCE-PE tem procurado na própria visão global da aplicação das receitas efetivamente arrecadadas, em cada caso, os parâmetros inferenciais para a aferição da satisfação ou não da MENS LEGIS constitucional, partindo-se, entremostre, do pressuposto de que uma pequena violação da norma em termos percentuais não representa caso de rejeição das contas. É assim que temos visto o TCE-PE, acertadamente, deliberar acerca de inúmeros municípios do Estado”.

Ao analisar a inclusão dos valores relativos ao dispêndio com a folha de inativos ressaltou:

*“quanto a este aspecto temos a advertir, de antemão, que o governo do Estado de Pernambuco, ao considerar os valores despendidos com inativos no exercício de 1996, o fez com espreque na L.O.A. (Lei orçamentária n. 11.282/95), o que já vinha sendo prática freqüente nos exercícios financeiros anteriores, prática esta, diga-se **en passant**, sempre aquiéscida pelo TCE-PE.. Daí ser necessário ressaltar que o executivo procedeu dentro das precisos lindes da ESTRITA LEGALIDADE, respaldado que estava na L.O.A..”.*

O Auditor Marcos Antônio Rios da Nóbrega, em elucidativo Relatório, assim se pronuncia:

“No entanto, malgrado o número obtido, tal aspecto embute um problema metodológico que, na verdade, tende a mascarar a realidade. Tradicionalmente a folha de inativos da Secretaria da Educação era calculada com base numa estimativa de 40% do valor total pago a inativos no Estado. Tal prática era costumeira, mesmo.

porque, esta Casa, em outros julgados, tem-na aceitado a prática."

E arremata:

"Sendo coerente com o nosso posicionamento ao longo dos nossos relatórios e votos, entendemos que tal irregularidade, a princípio, não se configura, isoladamente, em caso determinante de rejeição de contas. Ademais, se levarmos em consideração a aplicação do percentual de 40%, os valores despendidos com educação superam o limite de 25%. Assim, somos pela relevação da mesma."

- 2 – A inobservância, quanto às disposições da Lei Complementar Federal nº 82, pelo não atendimento ao limite de comprometimento da receita corrente líquida com despesas de pessoal.

A defesa aduz que, em que pese não ter ocorrido a redução da despesa de pessoal para o limite de 60% da receita corrente líquida, o Estado não descumpriu nenhum dispositivo legal já que lhe foi assinalado o prazo de três anos para fazer a adequação ao limite estabelecido na lei Complementar Federal n. 82/95, elencando, ainda, uma série de medidas adotadas pelo Poder Executivo com fito de buscar o cumprimento do limite legal.

A Auditoria Geral, às fls.730, destaca, *in verbis*:

"entendemos que a lei em comento apresenta uma dimensão programática, o que nos leva a crer que os limites são apenas indicativos dos esforços dos Estados e municípios para se adequarem aos novos patamares. O período que deve ser tomado como referência é o triênio e não cada ano isoladamente. Não vejo qualquer gravidade no fato de, no primeiro ano de implementação da lei, os limites não tenham sido alcançados".

E ao final conclui:

"assim, ao considerarmos a situação de dificuldades financeiras por que passa a totalidade dos Estados da Federação e compreendendo os esforços que Pernambuco vem efetivando para minorar a

crise fiscal, somos pela relevação da falha".

O Procurador Dirceu Rodolfo, após acurada análise deste item, arremata:

"Feitas as advertências necessárias e infletindo-nos sobre o presente processo, concluímos, data máxima vênia, que não houve descumprimento da LC 82/95, devendo-se levar em supina consideração que 1996 representou o primeiro exercício financeiro já sob a égide do diploma normativo em relevo. No primeiro ano, partindo-se da idéia de Dispositivo-Programa (§ 1º, art. 1º, LC 82/95), tudo é adaptação e ajuste, pressupondo-se também que tudo é esforço de adequação. Foi o caso de Pernambuco."

- 3 – A terceira restrição aponta para a impossibilidade de o Estado contratar novas operações de crédito, em função dos dois itens anteriores.

A apreciação deste item, segundo a defesa, fica prejudicada em função dos argumentos apresentados quando da análise dos dois primeiros itens.

Na mesma direção caminham o Parecer da Procuradoria Geral (fls. 712) e o Relatório Prévio da Auditoria Geral (fls. 725).

- 4 – A quarta restrição que, segundo a equipe técnica compromete a presente Prestação de Contas, foi a inobservância do limite estabelecido na Lei 11.200 de 31.01/95 no que concerne ao número de cargos comissionados e funções gratificadas.

A defesa repele a existência de irregularidade, em face do fato de que, conforme consta no próprio relatório técnico da equipe de auditoria, o número de cargos comissionados previsto na lei é de 730 e que, apesar de os Regulamentos editados pelo Poder Executivo terem instituído 782, apenas foram providos, no exercício, 668 cargos, inferior, portanto, ao total permitido na lei. No que concerne às funções gratificadas, inexistente a ilegalidade apontada, em face da revogação, neste aspecto, da lei 11.200, pela lei 11.216 de 20.06.1995, que permite a instituição das funções gratificadas por Decreto editado

pelo Governador do Estado, desde que observados os limites orçamentários, o que efetivamente ocorreu.

Quanto a este ponto o Relatório Prévio da Auditoria Geral se posiciona pela sua regularidade, conforme transcrito:

"Assim, cumpre concluir que os Cargos Comissionados e as Funções Gratificadas estão conforme as Leis 11.200/95 e 11.216/95, não merecendo acolhida a impugnação da Equipe."

A Procuradoria Geral desta Corte, através do Parecer nº 533/98, ao apreciar a questão (fls. 718), enfoca a inexistência do descumprimento do princípio da estrita legalidade que norteia o dispêndio com Cargos Comissionados e Funções Gratificadas, em face da revogação da Lei 11.200/95 pela Lei 11.216/95, quanto às Funções Gratificadas, e da ausência da extrapolção da despesa com os Cargos Comissionados tendo em vista o seu preenchimento em número inferior ao permissivo legal.

5 – O último item constatado pela equipe técnica, como sendo merecedor de restrições, trata da emissão das Letras Financeiras do Tesouro do Estado de Pernambuco- LFTPEs., conforme demonstrado em seu parecer às fls.

Quanto a este aspecto, a defesa levanta a preliminar de questão já apreciada e decidida, alegando que a matéria, em sua totalidade, já foi objeto de apreciação por esta Corte de Contas pela decisão TC nº 1830/97. Corrobora com este entendimento o Parecer da douta Procuradoria e Relatório Prévio da Auditoria Geral desta Corte de Contas(fls. 712 e 725).

De igual maneira o ilustre Auditor Marcos Nóbrega, no seu Relatório de fls. analisa:

"Pedimos vênia para levantarmos uma preliminar referente à Emissão de Letras do Tesouro Estadual (LFTPEs). No nosso entendimento tal matéria está já vencida nesta Corte. Dizemos isso baseado no fato do assunto já ter sido objeto de apreciação no Processo TC nº 9701268-3, determinando a Decisão TC nº 1.830/97, publicada no DOE em 07.01.98 que julgou re-

gulares, com ressalvas as referidas contas. Não há de voltarmos a este ponto, mesmo porque, no nosso entendimento, trata-se de coisa julgada administrativa."

Na mesma direção é o opinativo do culto e insigne Procurador Rodolfo de Melo Júnior em seu Parecer às fls. 722:

"Trata-se da figura da COISA TIDA COMO VERDADEIRA (RES VEREDICTA), para alguns a "COISA JULGADA ADMINISTRATIVA". O TCE/PE, órgão colegiado, pronuncia-se através de deliberação coletiva, seja de forma unânime ou por maioria. Na segunda hipótese, como é consabido, o pronunciamento do TCE é representado pelo VOTO MAJORITÁRIO. Assim, com relação às matérias entretecidas nos processos 9701268-3 e 9701879-0, o TCE/PE, embora por maioria, já emitiu julgamento. Quanto a este último, caberia a reabertura das discussões tão-somente através da interposição de recursos (mecanismos ENDO-PROCESSUAIS), afastando-se a possibilidade de o processo das Contas Globais de Governo servir de momento para discussões que só poderiam voltar à tona em sede recursal. Quais seriam as matérias açambarcadas pela RES VEREDICTA?"

A Procuradoria e a Auditoria Geral, em suas conclusões – fls. 722 e 734 – opinam pela aprovação, com ressalvas, das Contas do Governo 1996.

É o Relatório.

PRELIMINAR

Sr. Presidente, Srs. Conselheiros, Sr. Auditor Geral e Sr. Procurador Geral, quero, inicialmente, que seja submetida à votação a Preliminar suscitada pela Auditoria Geral, e aceita como alternativa pela Procuradoria Geral, de que não se conheça da matéria relativa à emissão das letras do Tesouro Estadual, por se tratar de questão já apreciada e decidida por esta Corte. Voto pela aceitação da Preliminar argüida.

CONSELHEIRO SEVERINO OTÁVIO RAPOSO - PRESIDENTE:

Em discussão a Preliminar.

Com a palavra o Conselheiro Carlos Porto.

CONSELHEIRO CARLOS PORTO:

Sr. Presidente, Srs. Conselheiros, Sr. Procurador Geral, Sr. Auditor Geral, primeiramente queria colocar, com relação à Preliminar levantada, que a competência deste Tribunal, conforme preceituada pelo Artigo 71, inciso I, da Constituição Federal, repetida pelo Artigo 30, inciso I, da Constituição Estadual, ainda, o Código de Administração Financeira, em seu artigo 299, inciso I, Parágrafo Único, e, ainda, o Regimento Interno desta Casa, no seu Artigo 88, que trata sobre o problema da Prestação de Contas do Governo do Estado, a ser encaminhada e analisada por este Tribunal, é de analisá-la como um todo: o seu orçamento, as despesas e os empréstimos que são realizados pelo Governo do Estado, para que, de uma forma conjunta, esta Casa possa apreciar e possa dar um Parecer conclusivo para a Assembléia Legislativa do Estado de Pernambuco votar as contas, uma vez que o que sai deste Tribunal é apenas um Parecer Prévio que depende de uma definição da Assembléia Legislativa.

Indagaria dos Srs. Conselheiros: caso uma Preliminar como a que foi suscitada pelo Governo do Estado e acolhida, em princípio, pelo Relator das Contas, for acatada por este Tribunal, como poderá a Assembléia analisar a dívida fundada do Estado de Pernambuco, e vale acrescentar, não é uma dívida pequena, é a maior dívida contraída por este Estado, que hoje soma R\$ 700.000.000,00 (setecentos milhões de reais), não se trata de setecentos reais. É competência deste Tribunal, e uma medida tomada em sentido contrário é o enfraquecimento da instituição, é o enfraquecimento da Casa. Vejam só, se-

nhores, se por acaso prosperar essa Preliminar levantada, o Tribunal de Contas estará perdendo, talvez, uma de suas funções mais importantes, que é apreciar as contas do Governo do Estado. Caso não se aprecie o orçamento em sua totalidade, é uma abdicação total de competência.

Poderia dizer até dois exemplos, lógico e evidente, sem querer interferir no voto dos Srs. Conselheiros, porque tenho certeza que, nesta Casa, o voto de cada um dos senhores será proferido de acordo com a sua consciência, e que todos nós sairemos tranquilos com a certeza do dever cumprido: em Prestação de Contas semelhante à que esta Casa analisa hoje, o Tribunal de Contas do Estado de Alagoas rejeitou as contas do Governo daquele Estado justamente pela emissão de títulos da Dívida Pública em quantidades superiores às que estavam previstas e permitidas pela Constituição de 1988 e o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina rejeitou as contas do Governo Estadual pelos mesmos motivos.

É por isso, Sr. Presidente, Srs. Conselheiros, que não acredito que esta Casa abdique de sua competência institucional, deixando de apreciar as contas do Governador do Estado. Acredito que, acima de tudo, os Srs. Conselheiros que compõem esta Casa tenham o pensamento voltado para a valorização e o fortalecimento do Tribunal de Contas e essa Preliminar será rejeitada para que cada um dos Srs. Conselheiros possa votar conscientemente as contas do exercício de 1996 do Governo do Estado de Pernambuco.

CONSELHEIRO SEVERINO OTÁVIO RAPOSO (PRESIDENTE):

Em discussão a Preliminar.

Em votação.

CONSELHEIRO RUY LINS DE ALBUQUERQUE:

Sr. Presidente, Srs. Conselheiros,
Voto contra a Preliminar acolhida pelo

Conselheiro Relator, tendo em vista que por definição legal do art. 98 da Lei nº 4320, a Dívida

Fundada, integrante do Passivo Permanente que integra o Balanço Patrimonial, representa os compromissos de exigibilidade superior a 12 meses.

Desdobra-se, segundo a natureza de seus instrumentos constitutivos, em Dívida Fundada Contratada, quando oriunda da **celebração contratual de empréstimos** e Dívida Fundada Mobiliária quando originada da **emissão de Títulos da Dívida Pública**.

Procedendo-se à pertinente análise do Balanço Patrimonial do Governo do Estado, no exercício de 1996, é indissociável o aprofundamento do estudo do perfil da Dívida Pública.

O Relatório Técnico, às fls. 104, expõe com clareza o significado da Dívida Fundada Mobiliária no exercício de 1996, quando expressa:

“A Dívida Mobiliária do Estado, representada pelas Letras Financeiras do Tesouro do

Estado de Pernambuco-LFTPEs, compõe a Dívida Fundada com participação relativa de 29%. A emissão e colocação das LFTPEs representou, por si só, um acréscimo de 41,39% no estoque da Dívida Fundada, posição de 31.12.95.”

A análise, em capítulo específico, da forma e destinação dos recursos auferidos pelo lançamento das LFTPEs, e de forma esclarecedora condensada nas alíneas **a, b, c e d**, do item **V**, do Parecer da Equipe Técnica às fls. 193/194 do Relatório, evidencia o claro descumprimento dos ditames legais, revelando o comprometimento das finanças estaduais, projetando a curto prazo a incapacidade de investimento estatal.

Portanto, Sr. Presidente, voto contra a Preliminar acolhida pelo Conselheiro Relator Roldão Joaquim.

CONSELHEIRO FERNANDO CORREIA:

Sr. Presidente, Srs. Conselheiros, Sr. Auditor Geral, Sr. Procurador Geral, Servidores desta Casa.

Em relação à Preliminar tenho a dizer:

O Tribunal de Contas do Estado, por maioria de votos, em Sessão Ordinária, realizada em 17 de dezembro de 1997, através da Decisão TC nº 1830/97, julgou regulares, com ressalvas, as auditorias especiais realizadas na Secretaria da Fazenda do Estado e no Banco do Estado de Pernambuco, ambas analisando a emissão e colocação no mercado das Letras Financeiras. Decorrido, portanto, quase um ano, a mesma matéria vem à tona no bojo da Prestação de Contas do Governo do Estado, exercício de 1996.

O Estado, em sua peça de defesa, arguiu como preliminar que no Processo, ora em apreciação, não se conheça da matéria relativa à emissão das Letras do Tesouro Estadual, por se tratar de questão já apreciada e decidida por esta Corte. Corrobora com este entendimento o Relatório Prévio da Auditoria Geral e a douta Procuradoria Geral desta Casa.

Não houve Recurso, no âmbito deste Tribunal, da Decisão nº 1830/97, que julgou pela regularidade da emissão e colocação no mercado das Letras do Tesouro Estadual. A decisão, portanto, na forma estatuída pela nossa Lei Orgânica, artigo 12, § 1º, é definitiva. Transitou em julgado no âmbito desta Corte de Contas. Com efeito, se algum débito houvesse sido imputado naquela decisão, nos termos da nossa Carta Magna, já teria eficácia de título executivo (art. 71, XI, § 3º, da Constituição Federal). Como corolário lógico, se entendeu pela regularidade, não pode esta Corte de Contas reapreciar a matéria. É preciso se observar a natureza daquela decisão administrativa. É verdade que a administração pública pode rever seus próprios atos. Princípio da autotutela. Também é verdade que não pode ser revisto um ato administrativo perfeito e acabado.

A propósito o Tribunal Federal Regional assim já decidiu:

“É vedado o reexame de ato administrativo perfeito e acabado, sem qualquer alteração nos elementos de fato já examinados e aceitos pela reparti-

ção” (citação de José Cretella Júnior, “In Jurisprudência Administrativa”, 2ª edição, pág. 21)

Na lição do saudoso administrativista pátrio Themistocles Brandão Cavalcanti:

“Deve-se ter como intocáveis na esfera administrativa os atos de natureza contenciosa inalteráveis pelo fato deles não caberem Recurso” (“Tratado de Direito Administrativo”, vol IV, págs. 556 a 557). Diz, mais adiante, o saudoso tratadista:

“Não há como se considerar da mesma maneira a doutrina da rescindida, nos processos judiciais e nos administrativos – diferem na técnica e na forma – mas não se pode negar, em certos casos, a necessidade de aplicar o princípio” (no mesmo volume, pág. 557).

Os fatos apontados no Processo de Auditoria sobre emissão e colocação de Títulos do Tesouro Estadual são os mesmos apontados no presente Processo. Nenhum novo elemento veio à baila para contaminar a Decisão proferida, de nº 1830/97. Impossível, portanto, é o reexame da matéria no âmbito deste Tribunal. A mesma opinião é comungada pelo eminente administrativista prof. Jorge Ulisses Jacoby:

“Denomina-se coisa julgada administrativa, a decisão da esfera administrativa de que não caiba mais Recurso, numa transladação de sentido de coisa julgada judicial”. Continua o eminente mestre: “A decisão do Tribunal de Contas, que pelo decurso dos prazos Recursais ou pelo esgotamento dos Recursos torna-se irretratável, operando a preclusão da possibilidade de reexame na via administrativa, em consonância com assentada doutrina (Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, em “Tomada de Contas Especiais”, págs. 363 e 364, 1ª ed.). Nesta mesma linha, poderia enumerar outros administrativistas, do mesmo porte, como por exemplo o saudoso mestre Hely Lopes Meireles e a profa. Maria Sylvia Zanella de Piêtro.

Por essas razões, pelas razões contidas no Relatório Prévio da Auditoria Geral e o opinativo da Procuradoria Geral, e, ainda, as razões aduzidas pelo Relator do presente Processo, acolho a Preliminar, de acordo com o voto do Relator.

CONSELHEIRO CARLOS PORTO:

Pela exposição feita anteriormente, sou contra a Preliminar.

CONSELHEIRO ROMEU DA FONTE:

Sr. Presidente,

Srs. Conselheiros,

Pelo curso da vida, enquanto advogado militante, aprendi que a voz da experiência, no âmbito do Judiciário, é a voz da jurisprudência. Dentre as fontes de Direito, cada uma fonte tem sua importância, mas quem busca a voz da experiência, de modo a dormir tranquilo ao voltar para casa, principalmente no meu caso, que sou o mais novo, o caminho mais seguro é perseguir a jurisprudência desta Corte. Tenho algumas Decisões aqui que são no sentido de não repetir a apreciação de matéria já julgada em decisões anteriores. Tenho:

Processos:

– 9803285-9, 9803304-9, 9803291-4 – Decisão nº 1.349/98 – Decidiu a Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em Sessão Ordinária realizada em 22 de setembro de 1998, considerando que as despesas já foram objeto de análise nos Processos 9604087-7, 9703958-5, pelo arquivamento dos presentes processos por perda de objeto. O Relator do Processo foi o Conselheiro Carlos Porto.

– 9803583-2 – Decidiu, em Sessão Ordinária realizada em 29.07.96, pelo arquivamento, por perda de objeto. Relator, Conselheiro Carlos Porto;

– 9802059-6 – Decisão nº 1392/98 – Decidiu a Segunda Câmara do Tribunal de Contas, à unanimidade, em Sessão Ordinária realizada em 29.09.98, pelo arquivamento do presente Processo, tendo em vista ter sido objeto de análise no Processo TC nº 9703698-2. Relator: Conselheiro Roldão Joaquim;

– Processo 1396/98 – Decidiu a Segunda Câmara do Tribunal de Contas, à unanimidade, em Sessão Ordinária realizada em 29.09.98, pelo arquivamento do presente Processo, tendo em vista ter sido objeto de análise no Processo TC nº 9800761-0. Relator :

Conselheiro Roldão Joaquim;

– Decisão nº 1476/98 – Decidiu a Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em Sessão realizada no dia 13.10.98, considerando que os fatos constantes da presente auditoria já se encontram analisados na Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Terra Nova, relativa ao exercício financeiro de 1995, pelo arquivamento;

Processo 9650039-6 – Parecer Prévio e julgamento das contas do Ordenador de Despesa, publicado no Diário Oficial do Estado em 27.08.98 – Pelo arquivamento do presente Processo, por perda de objeto. Relator: Conselheiro Adalberto Farias;

Decisão TC nº 1459/98 – Processo TC nº 9802005-5 – Decidiu a Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em Sessão realizada em 08.10.98 – Considerando que as despesas da presente Prestação de Contas já foram analisadas no Processo TC nº 9602858-0, pelo arquivamento do presente Processo, por perda de objeto. Relator: Conselheiro Adalberto Farias;

Decisão TC nº 1297/98 – Decidiu a Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em Sessão Ordinária realizada em 10.09.98, considerando que as despesas constantes do presente Processo já foram alvo de análise quando da auditoria do Processo TC nº 9703269-4, pelo arquivamento do presente Processo, por perda de objeto. Relator : Conselheiro Adalberto Farias;

Decisão TC nº 1289/95 – Conselheiro Fernando Correia – Decidiu a Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em Sessão realizada em 14.09.95, considerando que este Tribunal já apreciou a contratação temporária do Sr. Antônio Enilton de Lima, realizada pela Câmara Municipal de Serra Talhada, pelo arquivamento do presente

Processo, por perda de objeto;

Decisão TC nº 0978/95 – Processo TC nº 9303190-7 – Conselheiro Antônio Corrêa de Oliveira – Decidiu a Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em Sessão realizada em 21.08.95, acolhendo o Relatório Técnico deste Tribunal às fls. 09 e 10, pelo arquivamento do presente Processo por inconteste a inutilidade da reapreciação da matéria;

Decisão TC nº 342/97 – Auditor Ruy Ricardo Hárten Júnior, Conselheiro em exercício – Decidiu a Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em Sessão realizada em 13.03.97, pelo arquivamento do presente Processo, tendo em vista as irregularidades nele apontadas já terem merecido deliberação quando da análise do Processo de Prestação de Contas anual.

Processo TC nº 9507365-6 – Relator : Conselheiro Carlos Maurício Cabral Figueiredo, Conselheiro em exercício; Decidiu, à unanimidade, em Sessão Ordinária realizada em 05.11.97, pelo arquivamento do presente Processo, por perda de objeto, posto que a

matéria abordada já se encontra contemplada no processo TC nº 9507225-1, ao qual o presente processo deve ser apensado.

– Processo 1651/97 – Decidiu a Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em Sessão realizada no dia 11.11.97, com base no Relatório Prévio nº 547/97, da Auditoria Geral deste Tribunal, pelo arquivamento do presente Processo por perda de objeto, uma vez que já foram apreciadas as contas do exercício financeiro de 1994. Relator: Conselheiro Carlos Porto.

– Decisão nº 372/97 – Processo TC nº 9670162-6 – Decidiu o Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em Sessão Ordinária realizada em 19.03.97, pelo arquivamento do presente Recurso por tratar de matéria já apreciada por este Tribunal. Relator: Conselheiro Carlos Porto.

Com fundamento na jurisprudência deste Tribunal e invocando também as razões do Voto do Relator e as razões doutrinárias invocadas pelo Conselheiro Fernando Correia, acato a preliminar levantada.

CONSELHEIRO CARLOS PORTO:

Quero fazer apenas uma observação quanto à jurisprudência citada pelo Conselheiro Romeu da Fonte com relação às Decisões deste Tribunal, em que tenta fazer com que tais Decisões proferidas anteriormente sejam semelhantes a esta que este Tribunal tomará na manhã de hoje, que tem um sentido completamente diferente. Estas decisões não dependem de uma apreciação posterior, é uma Decisão do Tribunal. O que o Tribunal está votando é apenas um

Parecer Prévio e que não tem julgamento desta Casa, o julgamento das contas do Governador do Estado será procedido pela Assembleia Legislativa do Estado e não por este Tribunal. O que esta Casa está encaminhando é apenas um Parecer Prévio para que a Assembleia faça o julgamento das contas do Governador, o que é totalmente diferente das Decisões citadas pelo Conselheiro Romeu da Fonte.

CONSELHEIRO SEVERINO OTÁVIO RAPOSO (PRESIDENTE):

Aprovada a preliminar por três votos contra dois.

CONSELHEIRO ROLDÃO JOAQUIM (RELATOR):

VOTO DO RELATOR

No Mérito

1.

A não aplicação do mínimo constitucional, na manutenção e desenvolvimento do ensino, isola-

damente, não tem conduzido esta Corte a recomendar a rejeição de contas dos senhores prefeitos. O Parecer da Procuradoria Geral às fls. 713, externa esta posição:

"...Apegando-se a esta linha de inteligência é que o TCE/PE tem deliberado de forma reiterada e assente sempre no sentido de ser insuficiente para a rejeição das Contas, a não-aplicação precisa líquida, resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino."

O Relatório Prévio elaborado pela Auditoria Geral, às fls. 729, conduz ao mesmo entendimento, conforme transcrito:

" Sendo coerente com nosso posicionamento ao longo dos nossos relatórios e votos, entendemos que tal irregularidade, a princípio, não se configura, isoladamente, em caso determinante de rejeição de contas."

Cabe-nos, entretanto, analisar detidamente, para concluir se houve a desobediência ao artigo 212 da Carta Magna.

A conclusão dos nossos técnicos fundamenta-se em que, para efeito de aferir a aplicação mínima de 25% da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino, não se deve computar o dispêndio com 40% de inativos do Estado, como se fora da Educação. A Contadoria Geral do Estado, respondendo a nosso ofício, fornece informações extracontábeis, do dispêndio de R\$ 111.382.413,34, esclarecendo que:

"Não constituindo esse montante de informação contábil, não foi usado por esta Contadoria na apuração do demonstrativo das vinculações constitucionais, adaptando-se o procedimento expressamente previsto na Lei Orçamentária."

Conclui, a informação, que o procedimento adotado para compor o demonstrativo das vinculações constitucionais foi a prevista na Lei Orçamentária, isto é, 40% da despesa total com inativos da Secretaria de Educação, procedimento acatado por esse Tribunal que aprovou os balanços anteriores.

Às folhas 341 está o procedimento, indicando ter havido gasto superior a 25%, nos termos da CF.

A equipe técnica transcreveu trecho do relatório do exercício de 1955 que apontava a inadequidade desse procedimento, recomendando sua regularização, nos seguintes termos:

"Apresentar exata quantificação do montante despendido com inativos da Secretaria de Educação, para efeito de cálculo da aplicação em despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino."

Oportuna a lembrança da Equipe Técnica de trazer a lume recomendação do Relatório do ano anterior. Todavia, convém refletir que esta recomendação foi publicada em agosto de 1996, isto é, no 2º semestre do exercício orçamentário de 1996, quando cerca de 75% do orçamento já haviam sido executados. Ademais a apropriação de 40% da despesa total com inativos da Educação é preceito legal, previsto na Lei Orçamentária Anual. Não deve ser punido quem age segundo a disposição da Lei. "Nec sutor ultra crepidan (não devo subir além do meu chinelo). O Parecer da lavra do Doutor Dirceu Rodolfo, às fls. 714, assim se posiciona:

*"...Quanto a este aspecto, temos a advertir, de antemão, que o Governo do Estado de Pernambuco, ao considerar os valores despendidos com inativos no exercício de 1996, o fez com espeque na L.O.A. (Lei orçamentária nº 11.282/95), o que já vinha sendo prática freqüente nos exercícios financeiros anteriores, prática esta, **en passant**, sempre aquiescida pelo TCE-PE.. Daí ser necessário ressaltar que o Executivo procedeu dentro dos precisos lindes da ESTRITA LEGALIDADE, respaldado que estava na L.O.A. e, como se vinha entendendo, embora discordemos de tal posição, em lei de caráter nacional."*

A Contadoria ainda informa às folhas 340 que no exercício de 1997 só serão computadas na composição dos gastos com ensino as despesas efetivamente realizadas com inativos oriundos da Secretaria da Educação. Isto porque não dispunha, no

exercício de 96, de informações contábeis, precisas, que permitissem um gerenciamento dos dispêndios efetivamente realizados através de cada uma das unidades orçamentárias. Tal procedimento foi, efetivamente, adotado pela Contadoria Geral do Estado para o exercício de 1997, conforme se consegue extrair do Relatório do Grupo Especial de Assessoramento Técnico, designado para analisar aquelas contas, que culminou com a emissão de Parecer Prévio, por esta Corte de Contas.

O Relatório apresentado pelo Conselheiro Severino Otávio no exercício de 1994 – que me serviu de modelo – computa, no seu Relatório de Aplicações de folhas 51 e 52, 40% do total de inativos do Estado num total de R\$ 43.408.360,06 para a Educação. Explica o Relatório às fls. 53,

“Entendemos, todavia,... despertar discussão a respeito do conteúdo das aplicações... ou seja o pagamento do pessoal inativo correspondente a 40% do total de inativos do Estado. Provocativamente indagamos: é pertinente computar-se este montante como dispêndio na manutenção e desenvolvimento do ensino?”

E conclui, depois de outras considerações semelhantes:

“Em verdade não impugnamos as aplicações tal como apresentamos em diversos exercícios anteriores e, ainda, não o fazemos agora. Porém julgamos nosso dever propor o início da discussão”.

O Relatório Prévio elaborado pelo Auditor Marcos Antônio Nóbrega, às fls. 728, expressa o seguinte entendimento:

“Concordamos plenamente que a metodologia em lume contém um viés. No entanto, temos que ponderar que tal recomendação só chegou ao Governo em meados de 1996, quando da publicação da Decisão sobre as Contas do Governador – exercício 1995 –, ou seja, no segundo semestre do exercício orçamentário de 1996.

Em seguida arremata o ilustre Auditor(fls. 729) :

“Sendo coerente com nosso posicionamento ao longo dos nossos relatórios e votos, entendemos que tal irregularidade, a princípio, não se configura, isoladamente, em caso determinante de rejeição de contas. Ademais, se levarmos em consideração a aplicação do percentual de 40%, no montante de R\$ 170.242.372,52 (ver demonstrativo fls. 542). Assim, os valores despendidos com educação superam o limite de 25%, ou melhor, perfazem o percentual de 26,9%. Assim, somos pela relevação da mesma.”

A inclusão de 40% do total dos inativos no montante de dispêndio na manutenção e desenvolvimento é autorizada pela LOA e foi aceita por este Tribunal, já no Relatório do Conselheiro Fernando Correia, e também no Relatório apresentado pelo Conselheiro Severino Otávio. O artigo 212 da CF foi cumprido, já pela autorização legal, já por julgamentos anteriores desta Corte.

2.

A Constituição Federal estabelece no seu artigo 169 que a despesa com pessoal não pode exceder os limites estabelecidos em Lei Complementar.

Em 27.03.95, com vigência para janeiro de 1996, foi editada Lei Complementar nº 82, estabelecendo que a despesa total com pessoal não poderá exceder, nos Estados, a 60% das receitas correntes líquidas – Artigo 1º, inciso II, da Lei Complementar nº 82 de 27.03.95.

Dentro da sabedoria da Lei, o parágrafo 1º do artigo 1º, do referido Diploma legal, fixa o prazo de 3 (três) exercícios financeiros, a partir de janeiro de 1996, para retornarem àqueles limites (60%), à razão de um terço, do excedente, por exercício.

A situação estabelecida com a edição da chamada Lei Camata caracterizava-se pela inexistência de instrumentos que possibilitassem a pretendida redução de despesas por parte dos governos estaduais e municipais. Se por um lado Estados e Municípios têm que se adequar, até o final de 1998, ao limite fixado, por outro, encontravam-se engessados pela impossibilidade de demitir servidores excedentes e, sobretudo, pela impossibilidade de o Poder Executivo determinar redução de despesas relativas a pessoal de outros Poderes, o que seria uma indis-

cutível afronta ao princípio da separação e independência dos Poderes.

De logo, percebe-se que não se pode operar milagre para alcançar o teto da Lei Complementar. Cabe-nos verificar se, da parte do governo, foram tomadas providências eficazes para cumprir, dentro do prazo, a exigência do parágrafo 1º, do artigo 1º, da Lei Complementar nº 82/95. Que devia fazer o governo? Demitir? Parar os serviços essenciais? Certamente que não! O esforço e o empenho para reduzir, em 1/3, as despesas com pessoal no exercício sob análise, está na constatação de que em 1995 foram gastos 82,85% e, em 1996, reduziu-se para 78,6%.

Para alcançar esse limite o governo reduziu cargos comissionados, criou programas de demissão voluntária, estabeleceu, por Lei Complementar, limite do teto de remuneração, suspendeu concurso público em 1996, congelou, por via de Lei, o adicional de estabilidade financeira, parcelou o pagamento de licença-prêmio, reativou o CSPP (Conselho Superior de Política de Pessoal), ficando proibido aumento salarial já por 2 anos, implantou um programa intensivo de Auditoria na folha de pagamento, inclusive com a valiosa participação deste Tribunal. Tais esforços mereceram destaque no Parecer da Procuradoria Geral (fls. 715 / 717), bem como no Relatório Prévio da Auditoria Geral desta Casa (fls. 730 / 731).

Todavia, o Estado – Poder Executivo – não tem ingerência sobre os outros Poderes para adoção das mesmas medidas. Desta maneira foram verificados reajustes concedidos aos quadros da Procuradoria Geral do Estado, Assembléia Legislativa, Tribunal de Justiça e Tribunal de Contas, com a restituição do sistema de produtividade da Secretaria da Fazenda e com a convocação de concursados. A defesa apresentada, fls. 699 a 705, demonstra tal situação.

A própria equipe técnica constatou o esforço do Estado, quando analisou o comportamento do PRODESI, identificando resultado, que classificou de “ significativo”, de redução de 2,9% do total da folha do Estado.

Houve vontade, iniciativas, do governo para atender ao estágio de redução da Lei. Conseguiu, em parte, visto que as medidas adotadas pelo Executivo reduziram o comprometimento de mais ou

menos 83% em 1995 para aproximadamente 78% em 1996. Creio que essa iniciativa não merece censura, mas reconhecimento.

Ademais, a referida Lei Complementar fixou o prazo de três anos para enquadramento no limite. O Procurador Dirceu Rodolfo assim se manifesta sobre a questão:

“Destarte, trata-se de um PROGRAMA de saneamento e ajuste a ser implementado em três anos, evidentemente não se permitindo o retrocesso na situação dos entes (partindo-se do exercício de 1996), posto que tal retroflexão na curva de redução dos gastos com servidores, aí sim, representaria um inexpugnável descumprimento da NORMA-PROGRAMA insculpida no § 1º, art. 1º, da L.C. epígrafa. Por outro lado, parece-nos lógico que as metas parciais a serem alcançadas nos dois primeiros exercícios, como foram designadas, são tão-somente aproximadas e não TETOS MÁXIMOS PARCIAIS. Espera-se é que : 1) não haja retrocesso; 2) envide-se esforços para alcançar a redução de 1/3; 3) finalmente, que deste número se aproxime (basta orçar, não é exigível o rigoroso cumprimento da redução parcial de 1/3).”

A esta linha de inteligência, associa-se o Auditor Marcos Antônio Rios da Nóbrega, conforme Relatório às fls. 730, *in verbis*:

“Em primeiro lugar, entendemos que a lei em comento apresenta uma dimensão programática, o que nos leva a crer que os limites anuais são apenas indicativos dos esforços dos Estados e Municípios para se adequarem aos novos patamares. O período que deve ser tomado como referência é o triênio e não cada ano isoladamente. Não vejo qualquer gravidade no fato de, no primeiro ano de implantação da Lei, os limites não tenham sido alcançados. Mesmo porque, repetimos, a análise trienal é a que deve ser feita com maior ênfase.”

Assim sendo, entendo que nenhuma norma

legal foi ferida, estando, por consequência, prejudicada a restrição apontada,

3.

Pelo gráfico apresentado às fls. 165 do Relatório o número de Cargos Comissionados previsto na Lei 11.200/95 é de 730, enquanto os Regulamentos indicaram 782 com um acréscimo ilegal de 52 cargos. Todavia, às fls. 167 e 168, a própria equipe, analisando dados obtidos junto à Secretaria de Administração, constata que a situação atual dos Cargos Comissionados – 668 cargos ocupados – é inferior ao permitido por Lei – 730 cargos.

Tendo o Poder Executivo preenchido apenas 668 cargos comissionados, quando estava autorizado a fazê-lo até o limite de 730 cargos, é de todo evidente que inexistiu qualquer violação à autorização legal emanada da lei 11.200/95.

Questionam, todavia, os Auditores, que os cargos não ocupados deveriam ter sido extintos, providência que a Administração pretende realizar ao completar a implantação da reforma administrativa, conforme informações prestadas pelo senhor secretário de Administração.

Equívocou-se, a equipe técnica, também, ao apontar a existência de um quantitativo de funções gratificadas extrapolando o permissivo legal. É que a lei 11.200/95, no que concerne à fixação do número de funções gratificadas, foi revogada tacitamente pelo parágrafo único do artigo 19 da Lei nº 11.216/95, o qual estabelece que o quantitativo das funções gratificadas será estabelecido por Decreto, tendo como limitação apenas as disponibilidades orçamentárias.

Destarte, resta claro que o preenchimento dos Cargos Comissionados e das Funções Gratificadas está conforme as Lei 11.200/95 e 11.216/95, não merecendo acolhida, data vênua, a impugnação da Equipe.

Deve-se ressaltar, ainda, que não houve realização de quaisquer despesas relativas ao excesso dos cargos comissionados apontado pela equipe técnica em função da vacância dos mesmos, devendo, contudo, o Governo do Estado adotar providências urgentes com intuito de extinguir os cargos que se encontram em desacordo com a Lei.

Finalmente, devo ressaltar que além das restrições apontadas pelo Grupo Especial de Assessoramento Técnico, fls. 532 a 534, constatamos no corpo do Relatório Preliminar a apresentação de di-

versas recomendações, com o fito de aprimorar a gestão dos recursos públicos, as quais acolho e pas- sam a integrar este voto.

Considerando que, nos termos da Lei Orçamentária de 1996 e das Decisões anteriores desta Corte, proferidas nos processos das Contas do Governador de 1995 e 1994, entre outros, foram ultrapassados pelo Estado os 25% das receitas provenientes de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, computando-se para tanto 40% dos inativos, como o valor dos dispêndios com os inativos oriundos da Secretaria de Educação.

Considerando as medidas objetivas e determinadas do Governo de Pernambuco para atendimento à Lei Complementar nº 82/95, conseguindo reduzir as despesas com pessoal de 82,85% em 1995 para 78,6% em 1996;

Considerando que o número de Cargos Comissionados ocupados, no exercício de 1996, é inferior ao limite estabelecido pela Lei 11200/95;

Considerando que o quantitativo das Funções Gratificadas, por força da Lei 11216/95, é determinado por Decreto;

Considerando o acatamento, nesta sessão, da preliminar, argüida pela defesa, de questão já apreciada e decidida por esta Corte quanto à emissão e utilização dos recursos das **LFTPEs**;

Considerando que as falhas não justificadas não maculam a Prestação de Contas, ora em análise, preservando-se a tradição pernambucana de Governantes probos.

Considerando as conclusões do Parecer da Procuradoria Geral desta Casa – fls. 722 – e da Auditoria Geral, fls. 734, opinativas de aprovação com ressalvas.

Considerando o art. 63, letra “a”, da Lei 10651/91 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas ,

Voto no sentido de que se emita Parecer Prévio, recomendando a aprovação, com ressalvas, das contas do Governo de Pernambuco, referentes ao exercício financeiro de 1996, com as seguintes recomendações, apontadas pelo Grupo Especial de Assessoramento Técnico e propostas pelo Relatório Prévio 680/98:

1. Agilizar providências para extinção legal dos cargos comissionados vagos que estejam fora dos limites estabelecidos pela Lei nº 11200/95;
2. Redobrar esforços para o atendimento às exigências do parágrafo 1º, do artigo 1º, da Lei Comple-

- mentar nº 82/95, no que diz respeito às despesas com pessoal;
3. Não quantificar o montante relativo à despesa com pagamento de inativos, para efeito do cálculo demonstrativo da aplicação no desenvolvimento e manutenção do ensino, conforme artigo 212 da Constituição Federal, na forma da legislação vigente;
 4. Aprimorar o controle exercido sobre o patrimônio do Estado, promovendo o adequado funcionamento do SISPAT.

5. Consolidar o Sistema Integrado de Monitoramento da Ação Governamental-SIMAG, com o intuito de aprimorar o acompanhamento das ações governamentais.
6. Incrementar a cobrança dos créditos inscritos na dívida ativa do Estado.
7. Reduzir a dependência das entidades que integram a administração indireta, com elevado potencial de geração de receitas próprias, em relação aos recursos do Tesouro, para custear despesas de pessoal.

CONSELHEIRO RUY LINS DE ALBUQUERQUE:

Sr. Presidente,
Srs. Conselheiros,
Sr. Procurador Geral,

O Tribunal de Contas, na presente Sessão, retoma o cumprimento de uma de suas atribuições constitucionais da mais alta relevância, consubstanciada na apreciação e conseqüente emissão de Parecer Prévio sobre as Contas Globais do Governo do Estado de Pernambuco, referentes ao exercício financeiro de 1996 (Processo TC nº 9702111-8).

Como é do conhecimento de todos, exerci em 1997 a Presidência desta Corte de Contas. Em obediência aos ditames legais e regimentais, este Tribunal determinou a realização de Sessão Especial, em 18 de junho de 1997, com o objetivo específico de apreciar o aludido Processo.

Naquela oportunidade, iniciada a Sessão, o Conselheiro Roldão Joaquim comunicou ao Plenário que proferira despacho, datado de 18.06.97, concedendo um prazo de vinte dias para apresentação, por parte do Governador do Estado, de defesa relativa às irregularidades indicadas no relatório constante dos mencionados autos.

Como Presidente desta Corte, discordei do posicionamento do Relator, argumentando que era necessário o cumprimento do prazo de 60 dias estabelecido nas Cartas Políticas Federal e Estadual para emissão do Parecer Prévio por este Tribunal, além de inexistir previsão legal ou regimental para a apresentação da aludida defesa, tendo em vista o caráter de peça técnica opinativa do Parecer Prévio.

Submeti meu entendimento ao Pleno, tendo decidido esta Corte, pelos votos dos Conselheiros Antônio Corrêa, Severino Otávio e Carlos Porto,

que a apreciação das Contas deveria ocorrer, mesmo sem a notificação do Governador do Estado. O Conselheiro Fernando Correia, que não houvera proferido voto, sob o argumento de que seria incabível apreciar o despacho do Relator, pediu vista do Processo, ficando, então, convocada nova Sessão Especial para o dia 19.06.97, às 9 horas.

O Governador do Estado, alegando cerceamento de defesa, impetrou Mandado de Segurança (MS nº 36947-1), na tarde de 18.06.97, figurando como autoridade coatora o Conselheiro Roldão Joaquim, em face de certidão expedida pelo mesmo, naquela data.

O Relator do **mandamus**, desembargador José Maria Florentino de Lima, concedeu liminar, determinando a suspensão do Processo TC nº 9702111-8, até o julgamento do mérito da ação mandamental.

Recebi, às 6 horas e 45 minutos de 19.06.97, ofício do desembargador Relator, comunicando a concessão da liminar. Assim, iniciada a Sessão Especial em 19.06.97, comuniquei ao Pleno a impossibilidade da apreciação das Contas do Governo do Estado, em face do teor da liminar, suspendendo o andamento do Processo.

A despeito de não ter sido apontado como autoridade coatora, prestei informações no citado **mandamus**, em 27.06.97, na qualidade de Presidente e representante legal desta Corte.

Além disto, requeri, em 26.06.97, no Egrégio Supremo Tribunal Federal, a suspensão da execução da liminar concedida pelo desembargador José Maria Florentino de Lima.

A despeito de o Ministério Público Federal, através de substancioso Parecer da lavra de seu Pro-

curador Geral, ter opinado pelo deferimento do pedido da suspensão da liminar, entendeu de forma diversa o ministro Celso de Mello, Presidente do Supremo Tribunal Federal, pelo que indeferiu o mencionado pedido, em 15.09.97.

Quanto ao **mandamus**, o Ministério Público Estadual, através de Parecer datado de 13.02.98, emitido pelo Procurador Geral de Justiça, opinou pela denegação da segurança.

Em 24.04.98, foi publicada no Diário Oficial do Estado a Resenha do Julgamento da sessão ordinária do Primeiro Grupo de Câmara Cíveis do Tribunal de Justiça de Pernambuco, realizada em 22.04.98, oportunidade em que foi julgado o MS nº 36947-1, tendo sido concedida a segurança.

Somente em 09.10.98 foi publicada a ementa do Acórdão referente ao MS nº 36947-1, aludindo a necessidade da observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa, antes da emissão do Parecer Prévio por esta Corte, nos processos de Prestação de Contas anuais do Governo do Estado.

Tendo em vista o teor do Acórdão, o Exmo. Sr. Presidente, Conselheiro Severino Otávio, notificou o Governador em 13.10.98, a fim de que fosse apresentada defesa sobre as irregularidades constantes no Relatório da Equipe Técnica, referentes ao Processo TC nº 9702111-8.

Não constituiu surpresa o excelente e minucioso trabalho desenvolvido pela comissão indicada, para esse fim, pelo Conselheiro Relator e designada por mim, quando na Presidência desta Casa, composta pelos servidores Osvaldo Gouveia de Oliveira, Taciana da Mota Silveira, Maria Elizabeth Heráclio e Liz de Fátima Villas Arcoverde.

O relatório da Equipe Técnica apresentou, em suas considerações finais, fatos positivos, porém os negativos em maior número. Passemos, destarte, a comentar a aludida peça.

Em referência à abertura de créditos adicionais, mostra o relatório a preocupação com a mudança qualitativa provocada por esses créditos, ao utilizar como recurso as anulações de dotações. Com esta prática, vários projetos/atividades não se realizaram, servindo apenas como fontes de anulação para outras despesas, sendo que 52% do total de anulações provocaram mudanças no planejamento das ações. Houve um aumento nas dotações destinadas às despesas correntes (em especial o grupo de despesa Pessoal e Encargos Sociais) em detrimento

dos recursos destinados às despesas de capital, com o grupo de despesa Investimentos sendo o mais prejudicado, comprometendo a capacidade de investimento do Estado.

Quanto à execução da receita, aponta o relatório, dentre outros, os seguintes aspectos: **a)** o exercício de 1996 mostrou-se atípico, em face da arrecadação proporcionada pela emissão das Letras Financeiras do Tesouro Estadual (LFTPEs); **b)** a arrecadação dos Recursos do Tesouro atingiu 77% do montante previsto, o que significou a quantia de R\$ 3.045.610.218,44 (três bilhões, quarenta e cinco milhões, seiscentos e dez mil, duzentos e dezoito reais e quarenta e quatro centavos); **c)** excluída a receita proveniente da colocação das LFTPEs no mercado, a arrecadação passa a representar, apenas, 64% da previsão inicial; **d)** as receitas de ICMS e do Fundo de Participação dos Estados – FPE apresentaram um crescimento real da ordem de 10,33% e 1,86%, respectivamente, comparados com o exercício de 1995; **e)** enquanto foi inscrito na Dívida Ativa o montante de R\$ 456.416.563,29 (quatrocentos e cinquenta e seis milhões, quatrocentos e dezesseis mil, quinhentos e sessenta e três reais e vinte e nove centavos), o competente órgão governamental conseguiu arrecadar, sob a mesma rubrica, apenas a quantia de R\$ 10.894.956,10 (dez milhões, oitocentos e noventa e quatro mil, novecentos e cinquenta e seis reais e dez centavos), equivalente a 2,38%; **f)** o crescimento real da receita de operações de crédito, em relação ao exercício de 1995, foi de 1,297%, decorrente, sobremaneira, da colocação no mercado das LFTPEs.

Na execução da despesa, demonstra o relatório, dentre outros tópicos: **a)** quanto ao custeio da máquina administrativa, em relação ao exercício de 1995, houve elevação significativa dos gastos com consultoria (356%), locação de mão-de-obra (120%) e Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica (109%); **b)** os gastos com o pagamento de Juros, Encargos e Amortizações da Dívida Pública Interna e Externa cresceram, nominalmente, 46% em relação ao exercício de 1995 (R\$ 206.791.423,32 – duzentos e seis milhões, setecentos e noventa e um mil, quatrocentos e vinte e três reais e trinta e dois centavos, em 1996, contra R\$ 141.427.848,49 – cento e quarenta e um milhões, quatrocentos e vinte e sete mil, oitocentos e quarenta e oito reais e quarenta e nove centavos, em 1995); **c)** o total de Investimentos realizados pela Administração Direta atingiu,

apenas, 1,59% da despesa orçamentária, diante de uma previsão inicial de 16,30%, o que significa um valor irrisório diante das necessidades do Estado de inverter sua reduzida capacidade de investimento; **d)** dos recursos destinados na Lei Orçamentária ao aperfeiçoamento e treinamento do quadro funcional, apenas 15% foi efetivamente realizado; **e)** houve uma considerável elevação das verbas destinadas à Publicidade e Propaganda (R\$ 12.590.268,41 – doze milhões, quinhentos e noventa mil, duzentos e sessenta e oito reais e quarenta e um centavos) e Divulgação Oficial do Governo (R\$ 5.434.021,69 – cinco milhões, quatrocentos e trinta e quatro mil, vinte e um reais e sessenta e nove centavos).

Dois aspectos, ainda, na execução da despesa, merecem comentários, na medida em que o Governo do Estado não atendeu às disposições legais pertinentes à matéria.

O primeiro refere-se ao disposto na Lei Complementar nº 82, de 27.03.95, que disciplina as despesas com o funcionalismo público, limitando, no caso dos Estados, as despesas totais com pessoal ativo e inativo a 60% das receitas correntes líquidas. O mencionado diploma legal, que entrou em vigor no exercício financeiro de 1996, estabeleceu em seu art. 1º, § 1º, que, na hipótese de essas despesas excederem, no exercício de 1995, o limite fixado, haveria a obrigatoriedade de retorno ao citado limite, no prazo máximo de três exercícios financeiros, à razão de um terço do excedente por exercício.

Pois bem, considerando que no exercício de 1995 as despesas com pessoal representavam 83,73% da receita corrente líquida, o excesso apurado no exercício de 1995 foi de 23,73%, o que significa dizer que a parcela a deduzir no exercício de 1996 seria de 7,91%, equivalente à terça parte de 23,73%. Assim, o limite máximo para participação das despesas totais com ativos e inativos no exercício de 1996 deveria ser igual a 75,82%, correspondente à diferença entre os 83,73% e os 7,91%.

O Balanço Geral apresentado pelo Governo do Estado, entretanto, aponta um gasto com Despesa de Pessoal de R\$ 1.553.759.980,94 (hum bilhão, quinhentos e cinquenta e três milhões, setecentos e cinquenta e nove mil, novecentos e oitenta reais e noventa e quatro centavos), correspondente a 78,62% da Receita Corrente Líquida, R\$ 1.976.226.170,62 – (hum bilhão, novecentos e setenta e seis milhões, duzentos e vinte e seis mil, cen-

to e setenta reais e sessenta e dois centavos). Destarte, houve um excedente entre o realizado e o definido na Lei Complementar nº 82/95, da ordem de 2,80%, o que equivale a um excesso de despesas com pessoal de R\$ 55.334.332,77 (cinquenta e cinco milhões, trezentos e trinta e quatro mil, trezentos e trinta e dois reais e setenta e sete centavos).

Por outro lado, não foi seguido o que ordena o § 2º, do art. 1º, da aludida Lei, ou seja, a publicação até 30 dias após o encerramento de cada mês, de demonstrativo da execução orçamentária do mês e até o mês, explicitando, de forma individualizada, os valores de cada item, para o efeito de cálculo das receitas correntes líquidas, das despesas totais de pessoal e, conseqüentemente, da referida participação.

Restou demonstrada, portanto, a inobservância do Governo do Estado às disposições da Lei Complementar nº 82/95, pelo não atendimento ao limite de comprometimento da receita corrente líquida com despesas de pessoal e pela não publicidade dos demonstrativos da execução orçamentária do mês e até o mês, exigida pelo § 2º, do art. 1º, da citada Lei.

Outro ponto relevante refere-se ao comando contido no art. 212 da Constituição Federal, que obriga os Estados a aplicarem 25%, no mínimo, da receita decorrente de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

O valor total das aplicações na manutenção e desenvolvimento do ensino alcançou o montante de R\$ 424.992.728,37 (quatrocentos e vinte e quatro milhões, novecentos e noventa e dois mil, setecentos e vinte e oito reais e trinta e sete centavos), quando deveria o Estado ter despendido R\$ 449.525.637,83 (quatrocentos e quarenta e nove milhões, quinhentos e vinte e cinco mil, seiscentos e trinta e sete reais e oitenta e três centavos), pelo que aplicou R\$ 24.532.909,46 (vinte e quatro milhões, quinhentos e trinta e dois mil, novecentos e nove reais e quarenta e seis centavos) a menos do que determina a Carta Política Federal.

Observa-se que, mesmo incluído no demonstrativo dos dispêndios com a manutenção e desenvolvimento do ensino, a quantia referente aos encargos com inativos da Secretaria de Educação (R\$ 111.382.413,34 – cento e onze milhões, trezentos e oitenta e dois mil, quatrocentos e treze reais e trinta e quatro centavos), o percentual constitucionalmente

exigido de 25% não foi observado. Ademais, esta despesa com inativos foi elaborada sem que se tivesse seu exato montante.

Neste sentido, o Parecer Prévio sobre as contas do Governo do Estado, relativas ao exercício financeiro de 1995, recomendou, **verbis**:

“Apresentar exata quantificação do montante despendido com inativos da Secretaria de Educação, para efeito do cálculo da aplicação em despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino.”

Além do não cumprimento à mencionada recomendação, feriu, o Governo do Estado, o disposto no art. 212 da Constituição Federal, ao não aplicar pelo menos 25% das receitas provenientes de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Oportuno ressaltar que, em decorrência de descumprimento das disposições constantes na Lei Complementar nº 82/95, bem como no artigo 212 da Constituição Federal, encontra-se o Estado de Pernambuco impossibilitado de contratar novas operações de crédito, na conformidade do que estatui o artigo 13, inciso VII, da Resolução nº 69/95, do Senado Federal.

Em relação ao Balanço Orçamentário, o Relatório aponta um **superávit** de Execução no valor de R\$ 298.364.466,45 (duzentos e noventa e oito milhões, trezentos e sessenta e quatro mil, quatrocentos e sessenta e seis reais e quarenta e cinco centavos), uma vez que a Receita Arrecadada alcançou o montante de R\$ 3.045.610.218,44 (três bilhões, quarenta e cinco milhões, seiscentos e dez mil, duzentos e dezoito reais e quarenta e quatro centavos) e a Despesa Realizada a quantia de R\$ 2.747.245.751,99 (dois bilhões, setecentos e quarenta e sete milhões, duzentos e quarenta e cinco mil, setecentos e cinquenta e um reais e noventa e nove centavos). Este **superávit** resultou, essencialmente, das receitas advindas da emissão das Letras Financeiras do Tesouro Estadual (LFTPEs), correspondente a R\$ 504.002.648,16 (quinhentos e quatro milhões, dois mil, seiscentos e quarenta e oito reais e dezesseis centavos).

Em nível de categoria econômica, mostra o relatório um **déficit** Corrente de R\$ 36.108.542,78 (trinta e seis milhões, cento e oito mil, quinhentos e quarenta e dois reais e setenta e oito centavos), uma vez que as Receitas Correntes representaram R\$ 2.385.704.913,06 (dois bilhões, trezentos e oitenta e

cinco milhões, setecentos e quatro mil, novecentos e treze reais e seis centavos) e as Despesas Correntes R\$ 2.421.813.455,84 (dois bilhões, quatrocentos e vinte e um milhões, oitocentos e treze mil, quatrocentos e cinquenta e cinco reais e oitenta e quatro centavos). Existe um **superávit** de Capital de R\$ 334.473.009,23 (trezentos e trinta e quatro milhões, quatrocentos e setenta e três mil, nove reais e vinte e três centavos), representando Receitas de Capital, R\$ 659.905.305,38 (seiscentos e cinquenta e nove milhões, novecentos e cinco mil, trezentos e cinco reais e trinta e oito centavos) e Despesas de Capital, R\$ 325.432.296,15 (trezentos e vinte e cinco milhões, quatrocentos e trinta e dois mil, duzentos e noventa e seis reais e quinze centavos). Assim, evidencia-se a cobertura do **déficit** do orçamento corrente pelo **superávit** do orçamento de capital.

Não fora, portanto, a emissão das LFTPEs, seria fatalmente apontado um **déficit** na execução orçamentária.

A propósito, merece considerações a questão da emissão desses Títulos Públicos, que em tese visariam ao pagamento dos precatórios, na medida em que a operação financeira contrariou dispositivos legais, inclusive constitucionais, refletindo em um endividamento da ordem de R\$ 569,3 milhões, ao final do exercício financeiro de 1996.

Com base na Lei nº 11334, de 03.04.96, e na Resolução nº 69/95, do Senado Federal, o Exmº. Sr. Governador do Estado solicitou autorização aos órgãos competentes para emissão dos aludidos Títulos no valor equivalente de suas dívidas com precatórios pendentes, que atingiria o montante de R\$ 480.000.332,00 (quatrocentos e oitenta milhões, trezentos e trinta e dois reais).

O Senado Federal, em 30.05.96, através da Resolução nº 39/96, autorizou o Estado a emitir as LFTPEs, “no exato montante das despesas com o pagamento dos débitos judiciais operados em sentenças transitadas em julgado, previamente apresentadas ao Banco Central do Brasil, observando-se ainda o disposto no parágrafo único do art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e no § 4º do art. 1º da Resolução nº 69, de 1995, do Senado Federal” (art. 2º, parágrafo único).

A emissão das LFTPEs foi regulamentada pelo Estado, através dos Decretos nºs 19.140 e 19.148, respectivamente, de 07 e 17 de junho de 1996.

Consoante o relatório, no período de 19 de junho a 31 de julho de 1996, foram vendidos os quatro lotes das aludidas Letras, gerando um valor nominal bruto de R\$ 502.408.665,47 (quinhentos e dois milhões, quatrocentos e oito mil, seiscentos e sessenta e cinco reais e quarenta e sete centavos), sendo que ingressou na Conta Única do Estado o montante líquido de R\$ 402.426.021,81 (quatrocentos e dois milhões, quatrocentos e vinte e seis mil, vinte e um reais e oitenta e um centavos), uma vez deduzido o deságio nas operações de venda definitiva, igual a R\$ 99.982.643,66 (noventa e nove milhões, novecentos e oitenta e dois mil, seiscentos e quarenta e três reais e sessenta e seis centavos).

Como os gastos com pagamentos de precatórios, em 1996, atingiram a soma de R\$ 26.129.610,60 (vinte e seis milhões, cento e vinte e nove mil, seiscentos e dez reais e sessenta centavos), remanesceu um saldo de R\$ 376.296.411,21 (trezentos e setenta e seis milhões, duzentos e noventa e seis mil, quatrocentos e onze reais e vinte e um centavos), quantia equivalente a 93,5% do total líquido ingressado na Conta Única.

Menciona, ainda, o relatório, em face da realização de inspeções determinada pela CPI do Senado Federal, ter sido constatado o seguinte, **verbis**:

- “1) O valor dos precatórios pendentes de pagamento em 05 de outubro de 1988 era de R\$ 234.618,05 (duzentos e trinta e quatro mil, seiscentos e dezoito reais e cinco centavos).
- 2) A “Relação de Precatórios Pendentes – Posição 31.01.96”, no que concernia a processos expedidos pelo Tribunal de Justiça do Estado – TJ, em vez de contemplar os dados dos precatórios anualmente expedidos pelo Presidente do TJ, baseou-se em outros, oriundos do livro “Credores do Estado de Pernambuco”, que era um controle de inscrição e liquidação de precatórios não mais utilizado pelo TJ desde 1994.
- 3) Na elaboração da citada “Relação” foram adotados critérios de correção monetária incompatíveis com a realidade de cada processo judicial.
- 4) Foram também detectados erros materiais na confecção desta “Relação” relativos à transcrição de dados, repetição de beneficiários e inclusão de processos que à época não tinham precatórios expedidos.

- 5) Dos R\$ 26.129.610,60 pagos como precatórios em 1996, apenas R\$ 1.395.538,86 correspondiam a processos integrantes dessa “Relação”.

Observa-se não ter sido possível a determinação das despesas custeadas com os recursos remanescentes da emissão das LFTPEs, após o pagamento dos precatórios. A propósito, diz o relatório:

1) O Poder Executivo, ao regulamentar a Lei nº 11.334/96, estabeleceu no artigo 11 do Decreto nº 19.140, de 17.06.96, que o BANDEPE transferiria, “de forma automática, da conta do Fundo de Liquidez para a Conta Única do Estado, os recursos captados no mercado de títulos”. Portanto, não foi aberta conta corrente específica para movimentar os recursos das LFTPEs. Transferir os recursos das LFTPEs para Conta Única e não classificar apropriadamente as despesas com eles custeadas foram procedimentos inadequados que resultaram no descumprimento da norma constante no art. 8º da Lei Estadual nº 11.334/96 e que inviabilizaram, inclusive, a elaboração do relatório circunstanciado à Assembleia Legislativa, exigência do parágrafo único do mesmo artigo. Tal procedimento dificultou a atuação de mecanismos de controle, uma vez que não contemplou a segregação dos recursos das LFTPEs em relação às outras disponibilidades sob sua responsabilidade.”

É bem verdade que o Governo do Estado encaminhou consulta a esta Corte, em data de 27 de setembro de 1996, acerca da possibilidade de utilização dos recursos obtidos com a emissão das referidas Letras em outros encargos da administração. Entretanto, quando assim procedeu, as aludidas Letras já haviam sido emitidas, bem como os precatórios quase todos pagos, além de o Governo já vir fazendo uso desses recursos com o pagamento de despesas outras, que não precatórios.

Não é preciso grande esforço para se chegar à conclusão de que o objetivo precípuo da colocação das Letras no mercado foi o de transformar **déficit** em **superávit** financeiro nas contas do Governo, conforme este próprio afirmou em nota publicada nos jornais, em 21.02.97, sob a epígrafe “Venda de Títulos Públicos: Governo de Pernambuco Pede a Palavra”, quando afirmou:

“O Governo de Pernambuco, a exemplo de outros governos estaduais e prefeituras municipais,

decidiu então utilizar a permissão que lhe dava a Constituição Federal para emitir títulos e, com isso, pagar os débitos dos precatórios pendentes e reequilibrar as finanças estaduais.”

Em consequência dessa operação financeira, o endividamento do Estado atingiu a cifra de R\$ 569,3 milhões. Vale ressaltar a repercussão negativa para o Estado decorrente da emissão das LFTPEs, no que respeita ao comprometimento nos próximos exercícios financeiros.

É exatamente o que está dito no relatório, como se segue:

“A dívida mobiliária do Estado, representada pelas LFTPEs, compõe a dívida fundada com participação relativa de 29%.

A emissão e colocação das LFTPEs representou, por si só, um acréscimo de 41,39% no estoque da Dívida Fundada, posição 31.12.95.

Dois aspectos merecem destaque na contratação da operação de crédito mediante a emissão das LFTPEs:

– A significativa mudança do perfil da Dívida Fundada quanto ao seu cronograma de resgate;

– A utilização de um saldo financeiro da ordem de 376,00 milhões de reais, após o pagamento de precatórios, sem destinação específica.

A mudança no perfil da Dívida verificada entre 1998 e 2001, ou seja, no médio prazo, representará, no caso da manutenção da margem de poupança real, um significativo aumento no **déficit** apurado. As consequências podem ser a supressão quase total da capacidade de investimento, a queda na qualidade dos serviços públicos, a postergação ou não realização de determinadas despesas, além de possível aumento da Dívida Flutuante, decorrente do crescimento de inscrição de restos a pagar no exercício.”

Ex positis, e considerando:

1. O descumprimento do Artigo 212, da Constituição Federal, pela não aplicação mínima de 25% das receitas provenientes de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino;
2. A inobservância quanto às disposições da Lei Complementar Federal nº 82/95, pelo não atendimento ao limite de comprometimento da receita corrente líquida com despesas de pessoal e pela não publicidade dos demonstrativos da execução

orçamentária, do mês e até o mês, exigida pelo § 2º, do Artigo 1º, da citada Lei;

3. A impossibilidade de o Estado contratar novas operações de crédito, em decorrência dos dois fatos acima, conforme dispõe o Artigo 13, inciso VII, da Resolução nº 69, de 14.12.95, do Senado Federal;
4. Quanto ao processo de emissão de Letras Financeiras do Tesouro do Estado que:

a) em 1996, o saldo remanescente de precatórios judiciais pendentes ao pagamento na data da promulgação da Constituição Federal era de R\$ 234.618,05 (duzentos e trinta e quatro mil, seiscentos e dezoito reais e cinco centavos), e só até esse montante o Governo poderia emitir Títulos da Dívida Pública para sua liquidação;

b) a “Relação de Precatórios Pendentes - Posição: 31.01.96”, elaborada sob exclusiva responsabilidade do Poder Executivo Estadual, baseou-se em registro de dados impróprios, ao invés dos precatórios oficialmente expedidos até 05.10.88, contendo erros significativos de cálculo e de transcrição de dados, mesmo sobre essas fontes impróprias, apresentando, além disso, cálculos de atualização monetária adotados segundo critérios dissociados da relação de processos judiciais e sendo, portanto, um documento absolutamente inconsistente, que de forma alguma representava a real situação dos precatórios anteriores à data da promulgação da Carta Política Federal, ainda pendentes, e que não poderia ter servido de suporte para definição do quantitativo das LFTPEs emitidas;

c) à exceção dos recursos destinados ao pagamento de precatórios, os procedimentos contábeis adotados na classificação de despesas financiadas com recursos das LFTPEs impossibilitavam a identificação das demais despesas custeadas com os recursos remanescentes da operação, demonstrando a falta de transparência na sua aplicação;

d) as deficiências de controle dos recursos das LFTPEs resultaram no descumprimento da exigência contida no **caput** do Artigo 8º, da Lei nº 11.334/96, e inviabilizaram o atendimento ao parágrafo único do mesmo artigo, que trata da Prestação de Contas à Assembléia Legislativa;

e) em consequência dessa operação financeira, o endividamento do Estado atingiu a cifra de R\$ 569,3 milhões, valendo ressaltar a repercussão negativa para o Estado decorrente da emissão das LFTPEs, no que respeita ao comprometimento nos próximos exercícios financeiros.

5. Que as restrições evidenciadas no exame das Contas do Governo do Estado, relativas ao exer-

cício financeiro de 1996, contrariam o **caput** do art. 37 da Carta Magna;

VOTO no sentido de que esta Corte de Contas emita Parecer Prévio, a ser apreciado pela Assembléia Legislativa do Estado, recomendando a rejeição das Contas prestadas pelo Governo do Estado, referentes ao exercício financeiro de 1996.

CONSELHEIRO FERNANDO CORREIA :

Mais uma vez, em cumprimento ao disposto no art. 30, inciso I, da Constituição Estadual, desempenha esta Corte de Contas a relevante missão de apreciar e emitir parecer prévio das contas prestadas pelo Governo do Estado de Pernambuco, exercício financeiro de 1996.

As dificuldades que enfrentam os Estados e Municípios, consoante os analistas, resultam da crise que atravessa a Federação ao longo de décadas. No momento do processo inflacionário e da política de medidas compensatórias, tal crise se escondia.

Algumas decisões do Governo Federal têm contribuído para o agravamento da crise dos Estados e Municípios, ameaçando inclusive o princípio federativo consagrado no art. 1º da Carta Federal. O Fundo de Estabilização Fiscal subtraiu, durante o exercício financeiro de 1996, da receita orçamentária, 97 milhões e, em 1997, há previsão para valores da ordem de 123 milhões. É, sem sombra de dúvidas, um enorme impacto nas finanças do Estado.

O relatório da respeitável equipe técnica deste Tribunal apresenta algumas restrições no exame das contas sob análise e que merecem ser comentadas.

O relatório fala sobre "o descumprimento do artigo 212 da Constituição Federal, pela não aplicabilidade mínima de 25% das receitas provenientes de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino".

É suficiente verificar as prestações de contas do Governo do Estado desde 1988. Em todas elas, sem exceção, o Estado aplicou, com o valor da folha de inativos oriundos da Educação, a importância equivalente a 40% (quarenta por cento) do total de sua folha de inativos, de acordo com o que determina a Lei Orçamentária Anual nº 11.282, de 11 de dezembro de 1995, que estimou as receitas e fixou

as despesas para 1996.

Ao acrescentarmos as despesas dos inativos, correspondentes a 40%, na forma determinada pela Lei nº 11.282, o percentual despendido em educação supera os 25% exigidos pela Constituição Federal. Em nenhuma das prestações de contas do Governo do Estado até a presente data tal fato, considerar 40% da folha de inativos para integrar o percentual de 25% de aplicação no ensino, foi motivo de contestação.

É mister enfatizar que apenas por ocasião do parecer prévio sobre as contas do Governo do Estado, exercício financeiro de 1995, houve recomendação de apresentar exata quantificação do montante despendido em inativos da Secretaria de Educação. Tal recomendação, todavia, somente ocorreu em 26 de julho de 1996 e, nessa ocasião, já tinham decorrido sete meses da execução orçamentária do exercício pela sistemática da Lei Orçamentária Anual nº 11.282, de 11 de dezembro de 1995, que estimou as receitas e fixou as despesas para 1996. Adotar o critério consignado no Relatório dos Auditores, *data vênica*, viola o princípio da legalidade, em face do disposto na Lei Orçamentária e a copiosa jurisprudência deste Tribunal, pelo menos de 1988 até o momento. É, nesse sentido, que o princípio da legalidade se acha consagrado no art. 5º, II, da Constituição Federal, segundo o qual "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei".

Feitas essas considerações, à luz da Lei Orçamentária Anual nº 11.282, as despesas com o desenvolvimento da educação e do ensino alcançaram 25,68%. Acha-se, portanto, acima do exigido no art. 212 da Carta Magna. Desprezo, portanto, o parecer da equipe técnica quanto a este item.

O parecer da equipe técnica menciona,

ainda, *"a inobservância quanto às disposições da Lei Complementar Federal nº 82, pelo não atendimento ao limite de comprometimento da receita corrente líquida em despesas de pessoal"*.

Com efeito, os reajustes salariais concedidos em 19 de dezembro de 1994 - doze dias antes do término da gestão passada, foi aprovada a Lei nº 11.178/94 que os concedeu, dispondo que grande parte só passaria a vigorar a partir de janeiro de 1995, quando se iniciava a atual gestão - representaram um impacto de 39,65% na folha de pessoal, o que se verificou comparando o total de salários pagos no último quadrimestre de 1994 com o total do primeiro quadrimestre de 1995. Estudos da Secretaria da Fazenda demonstram que o crescimento das despesas com pessoal entre 1994 e 1995 alcançaram 49,2%.

É inquestionável que, na atual gestão, duras medidas foram tomadas para reduzir o impacto da folha de pagamento sobre a receita orçamentária do Estado. Foi estabelecido o teto de remuneração: Lei Complementar nº 13, de 30.01.95, suspensão temporária de concurso público, congelamento do adicional de estabilidade financeira, já assegurado aos servidores (Lei Complementar nº 13, de 1995), incentivo à exoneração voluntária (Lei nº 11.234, de 14.07.95), parcelamento do pagamento de licenças-prêmio (Lei Complementar nº 13), revisão de contratos temporários e rescisão dos vínculos de estágios celebrados ou mantidos no âmbito da administração estadual (Decreto nº 18.316, de 11.01.95), implementação de um programa de auditoria na folha de pagamento da administração direta do Estado e naqueles órgãos da administração indireta que dependem de recursos do Tesouro, inclusive com a participação deste Tribunal, implementação de ações de combate à sonegação fiscal e recomposição dos serviços fazendários para elevação da arrecadação própria, nenhum aumento salarial no exercício de 1996.

Não obstante todas essas medidas visando reduzir o montante de recursos despendidos com pessoal e encargos, foram comprometidos, no exercício de 1996, 78,62% da receita corrente líquida do Estado. Convém salientar, todavia, que, no exercício de 1995, tais despesas alcançavam 83,73%. No exercício de 1993, as despesas com pessoal já alcançavam 79,55 da receita corrente líquida. Esses dados constam dos relatórios deste Tribunal de Contas e

sequer foram motivo para qualquer restrição ou recomendação. Impossível reduzir a folha quando a quase totalidade dos servidores da administração direta do Estado se acha amparada pela estabilidade e irredutibilidade de vencimentos. Os gastos de transferência com pessoal das indiretas apresenta constantes reduções, onde no exercício de 1996 consumiu 20,92% da despesa total de pessoal, contra 21,88% de 1995 e 32% de 1994.

A prorrogação do Fundo de Estabilização Social, atualmente denominado de Fundo de Estabilização Fiscal, subtraiu das cotas do Fundo de Participação dos Estados valores da ordem de R\$ 67 milhões, que, somados aos totais calculados para as receitas correntes líquidas, traria uma participação das despesas totais com ativos e inativos de 76,04%, bem próximo do limite máximo para participação das despesas totais com ativos e inativos em 1996, que seria de 75,82%.

Admitir, portanto, esse item do parecer técnico significa desprezar a realidade econômica e a posição unânime deste Tribunal na apreciação das contas do Governo do Estado desde 1988.

Outro item do parecer da equipe técnica que merece ser questionado é aquele que diz respeito à *"inobservância do limite estabelecido pela Lei nº 11.200, de 30.01.95, em relação ao quantitativo de cargos comissionados e funções gratificadas"*.

Diz o relatório que a Lei nº 11.200 autorizou a criação de 730 cargos comissionados. Procede tal afirmativa. Todavia, como bem salienta o Relatório de Auditoria foram providos apenas 668 cargos comissionados, ou seja, 62 cargos comissionados aquém do autorizado. Não há, assim, o que se falar em despesas a maior do que autorizado na Lei nº 11.200, cabendo, apenas, a recomendação para adequar o regulamento à Lei nº 11.200. No que se refere a funções gratificadas, a Lei nº 11.200 não faz referência ao quantitativo.

Resta, portanto, tecer algumas considerações a propósito do item do parecer técnico que diz respeito à emissão de letras financeiras do Tesouro do Estado.

O Estado, por força das razões já abordadas, enfrenta déficits mensais na ordem de R\$ 25 milhões, foi obrigado a decretar duas moratórias, a suspender o pagamento de encargos sociais, fornecedores, precatórios, folhas salariais e 13º salário. Para manutenção da governabilidade e, consequen-

temente, atender às necessidades mínimas da população, imperiosa era a realização de operações financeiras.

A alternativa de antecipação de receita orçamentária esbarrava em algumas dificuldades. De um lado, nos juros elevados de 5,59% ao mês, conforme se pode comprovar através de publicações da época ("Estado de São Paulo", de 06.06.96), e, de outro lado, pelas limitações impostas pelas Resoluções nº 162 e 175 do Conselho Monetário Nacional. O Estado não poderia nem pode deixar de cumprir a sua missão constitucional. Foi, então, realizada a operação com a emissão dos títulos. Em 13.03.89, já havia sido baixado o Decreto nº 13.550, nos termos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, habilitando o Estado de Pernambuco a emitir títulos da dívida pública. A Lei nº 11.334, de 03.04.96, aprovada, por unanimidade, pela Assembléia Legislativa do Estado, autorizou o lançamento dos títulos cujos recursos seriam utilizados **prioritariamente**, no pagamento de precatórios e cria o Fundo de Liquidez dos Títulos do Estado, gerido pelo BANDEPE. O montante dos títulos a serem emitidos foi calculado com base nos livros do Tribunal de Justiça do Estado e do Tribunal Regional do Trabalho, promovendo-se as correções devidas decorrentes do processo inflacionário à época e dos diversos planos econômicos, tendo em vista ainda, que os cálculos não poderiam ser efetuados a partir dos ofícios expedidos pelos presidentes dos Tribunais, pois a emissão dos títulos abrange não só o principal como os complementos dos precatórios já pagos, tendo por referência aqueles pendentes em outubro de 1988. Tal procedimento adotado por Pernambuco é, inclusive, abordado como factível pelo relatório final da CPI dos Títulos Públicos do Senado Federal, páginas 22 e 23 do Título I.

A propósito, o Relatório da Comissão Especial de Acompanhamento à CPI dos Precatórios, constituída pela Assembléia Legislativa do Estado, publicado no DOE de 07.08.97, diz em suas conclusões:

"1. Quanto à utilização dos recursos obtidos com a venda dos títulos, não somente em despesas oriundas de precatórios mas, também, em outros gastos orçamentariamente previstos, deve ser

ênfaticado que a Assembléia Legislativa tomou a iniciativa de apresentar emenda aditiva ao projeto de Lei encaminhado pelo Executivo, permitindo o uso dos recursos em caráter prioritário e não exclusivo, para pagamento dos precatórios. A partir de então, o Senado Federal aprovou a operação de lançamento dos títulos de Pernambuco, bem como o Tribunal de Contas referendou o procedimento adotado, ambos sem qualquer ressalva ou observação de alegada inconstitucionalidade da Lei 11.334/96. Concluindo-se que o Exmo. Sr. Governador agiu respaldado na Lei aprovada pela Assembléia Legislativa, referendada pelo Tribunal de Contas e apreciada pelo Senado Federal. Cabendo a todos esses órgãos na esfera de sua competência a respectiva responsabilidade."

Quanto aos erros constantes da lista, principalmente o mais grave, de conversão da moeda, que de fato superestimou os valores, a Comissão Especial de Acompanhamento à CPI dos Precatórios, da Assembléia Legislativa do Estado de Pernambuco, verificou que se originaram do próprio livro do Tribunal de Justiça, não excluindo, no entanto, a responsabilidade do Governo de não ter procedido de forma mais cautelosa e minuciosa na elaboração da lista, visto que seria a base do pedido de emissão de títulos. A comissão registrou que a referida lista acrescida das planilhas de cálculos fora apresentada ao Banco Central e ao Senado Federal, sem que fossem pedidos quaisquer adicionais esclarecimentos sobre os montantes ali apurados e a CPI do Senado não questiona os índices de inflação utilizados pelo Estado.

Em nenhum momento, quer o Banco Central, quer o Senado Federal questionaram o montante da emissão de títulos na forma calculada, nem em relação à Lei Estadual nº 11.334. Tanto o Banco Central como o Senado Federal não ofereceram qualquer ressalva ou reserva ao texto da Lei Estadual nº 11.334, a qual não vinculou a aplicação dos recursos captados exclusivamente com o pagamento de precatórios judiciais, estabelecendo, todavia, uma regra de prioridade.

Este Tribunal de Contas, através da Decisão, unânime, de nº 1.396/96, disse que: *"O eventual saldo obtido com a colocação de letras Financeiras do tesouro do Estado de Pernambuco no mercado, após o pagamento de todos os precatórios judiciais expedidos contra a Fazenda Estadual até o exercício de 1995, poderá ser utilizado na satisfação de outros encargos da Administração, uma vez que, consoante o disposto na Lei nº 11.334, de 03 de abril de 1996, os recursos referidos serão utilizados, prioritariamente e não exclusivamente, para o pagamento daqueles precatórios"*.

A mesma posição foi assumida por este Tribunal perante reunião da Comissão de Finanças da Assembleia Legislativa do Estado, quando convocado para essa finalidade.

É verdade que o Supremo Tribunal Federal, em 21.05.97, ao apreciar a ação direta de constitucionalidade nº 1.593, promovida pelo Procurador Geral da República, *"deferiu pedido de medida liminar, para suspender, em eficácia ex nunc, até final do julgamento desta ação direta, a execução e aplicabilidade das expressões 'prioritariamente' e 'mesmo que dos exercícios anteriores', constantes do artigo 4º da Lei nº 11.334"*. Evidencia-se que o Supremo deu eficácia **ex nunc** e não **ex tunc**, não invalidando com a liminar a emissão dos títulos na forma da Lei nº 11.334, do Parecer do Banco Central e da Resolução do Senado Federal.

Os efeitos **ex tunc** fulminam a relação jurídica fundada na lei inconstitucional desde o seu nascimento. Os efeitos **ex nunc**, ao contrário, *"pois até então a lei existiu. Se existiu, foi aplicada, revelou eficácia, produziu validamente seus efeitos"* (Afonso da Silva, in "Curso de Direito Constitucional Positivo", 12ª edição, pág.57).

A propósito, os pareceres dos eminentes juristas José Cretella Júnior, Paulo de Barros Carvalho, Sacha Calmon Navarro Coelho e Misabel Derzi, todos do conhecimento dos senhores Conselheiros, são pela legalidade da emissão dos títulos na forma disposta pela Lei nº 11.334.

No que toca à economicidade da operação há que registrar que entre as operações financeiras disponíveis, operações ARO (5,59% a.m.), taxas de contrato com a CEF (3,07% a.m.), a emissão de

LFT-PE (2,73% a.m., incluindo deságio e comissão) foi a mais vantajosa para a Administração Estadual, tendo inclusive, a corroboração dos renomados professores, PHD's, em Economia, Carlos Magno dos Mendes Lopes, da Universidade Federal do Ceará, e Manuel Alcino Ribeiro da Fonseca, da Universidade Federal do Rio de Janeiro. A Comissão Especial indica, ainda, em seu relatório, que a emissão das LFT-PE's foi uma decisão economicamente justificável, em face do momento conjuntural das finanças do Estado.

Cabe registrar que os recursos obtidos com a negociação dos Títulos Públicos foram, corretamente, depositados na Conta Única do Estado, em obediência ao disposto no artigo 133 da Constituição Estadual aos artigos 282 a 289 da Lei Estadual nº 7.741/78 e Lei Estadual nº 11.334/96, bem como todas as movimentações financeiras foram objeto de prestação de conta à Assembleia Legislativa, por meio do Ofício SG nº 16/96, datado de 30 de dezembro de 1996, encaminhado pela Secretaria de Governo, em obediência às exiências contidas no **caput**, do artigo 8º da Lei nº 11.334/96.

Finalizando, impõe-se tecer alguns considerações a respeito da avaliação patrimonial do Estado. Em 1993, para cada real de débito o Estado tinha um ativo real de 58 centavos. Em 1995, para cada real débito o Estado tinha um ativo real de um real e catorze centavos. Em 1996, para cada real de débito o Estado passou a ter um ativo real de um real e quarenta e um centavos.

No que concerne ao índice de liquidez, o quadro se apresenta da seguinte forma: 1991, 0,6; 1992, 0,85; 1993, 0,74; 1994, 1,50; 1995, 0,30; e 1996, 3,40. Observa-se, através desses dados, que o exercício de 1996 apresenta o melhor índice de liquidez do Estado dos últimos cinco anos. Inexiste, portanto, a insolvência do Estado, bem como reduzida capacidade de endividamento.

No que concerne à emissão de Títulos Públicos, deixo de tecer considerações em respeito à Decisão TC nº 1830/97, que julgou regular, com ressalvas, a Preliminar acolhida nesta Sessão.

Feitas essas considerações, acompanho o voto do Relator.

CONSELHEIRO CARLOS PORTO:

Sr. Presidente,
Srs. Conselheiros,
Sr. Procurador Geral,

Com o advento da Constituição Federal de 1998, foram por demais ampliadas as atribuições dos Tribunais de Contas, permitindo, assim, uma melhor avaliação dos Administradores no trato da "RES PUBLICA", pois, além dos princípios da legalidade e da legitimidade, o princípio da economicidade, inovação em boa hora estabelecida no artigo 70 da Constituição Federal, possibilitou uma maneira mais eficaz, que permite avaliar a maneira mais econômica para a administração pública alcançar seus objetivos.

Preocupa-me, entretanto, o que estamos a observar ano após ano. Se em épocas outras chegamos a ser motivo de exaltação pelo nosso crescimento e desenvolvimento, o que nos colocava na liderança nordestina, hoje passamos a ser um exemplo negativo, pela estagnação do Estado, e não só pela paralisia, mas, pelo fato de as estatísticas mais recentes nos deixar, em nível de Nordeste, em um humilhante penúltimo lugar em termos de crescimento.

Na análise do Relatório Técnico, fica comprovada a incapacidade do Estado de estimar a Receita, senão vejamos:

PREVISÃO:

Recursos do Tesouro	R\$ 3.954.319.400,00
Recursos de outras contas	R\$ 779.782.500,00

TOTAL	R\$ 4.734.101.900,00
--------------	-----------------------------

Quanto à arrecadação efetiva de Recursos do Tesouro, importou em R\$ 3.045.610.218,44 (três bilhões, quarenta e cinco milhões, seiscentos e dez mil, duzentos e dezoito reais e quarenta e quatro centavos), atingindo 77% do total previsto (R\$ 3.954.319.400,00). Excluindo-se do total a receita advinda da LFTPEs no mercado R\$ 504.002.648,16, a arrecadação passa a representar 64% da previsão inicial.

Indagamos: Em que dados estatísticos, e em qual previsão os técnicos do Estado se basearam na previsão desta Receita?

Preocupante sob todos os aspectos é o que ficou demonstrado com relação ao nível de investi-

mento, conforme tabela fornecida pela SEFAZ, onde fica caracterizada uma gradual diminuição, culminando durante o exercício de 1996 num percentual de 1,59% do orçamento. Ficando, pois, demonstrado, se investimento com retorno não se efetiva, a tendência do Estado em futuro próximo será o caos total, devido ao comprometimento das despesas com pessoal e encargos ou pagamento da dívida pública.

Sendo que com pessoal o volume desta despesa compromete 78,62% da receita corrente líquida. Urgê ao Estado tomar medidas imediatas no sentido de atingir o que preceitua a L.C.F. nº 82 de 27.03.95, com relação ao pagamento de servidores públicos, sendo um dos caminhos incrementar o aumento da arrecadação através do combate à sonegação de impostos.

Apesar do compromisso assumido pelo Governo, visando à redução de gastos com o custeio da máquina governamental, assim não ocorreu, conforme está demonstrado no relatório técnico. Fazendo um comparativo entre os exercícios de 1995 e 1996, Consultoria – aumento de 356%, locação de mão-de-obra – aumento de 120%, outros serviços de terceiros – Pessoa Jurídica – aumento 109%, fica caracterizado que o governo não faz o menor esforço para reduzir estas despesas a patamares aceitáveis.

Vale destacar que nenhuma iniciativa foi tomada visando ao fortalecimento da indústria têxtil no Estado. Apesar de constar entre as metas da Secretaria de Agricultura a reintrodução da cultura algodoeira, não obteve esta atividade nenhuma realização.

Preocupante é o quadro demonstrado com relação à Educação, pois valores previamente fixados para setores fundamentais que possibilitariam a qualidade da melhoria do ensino não foram atingidos, muito pelo contrário, o realizado ocorreu de maneira insignificante:

Melhoria do Ensino Fundamental – 23,3%
Promoção e Melhoria do Ensino Fundamental – 4,4%
Promoção e Melhoria do Ensino Médio – 0,2%

Em análise de Prestação de Contas anteriores já se levantou o problema da inclusão dos inativos no percentual dos 25% da Receita proveniente de impostos, uma vez que, a persistir este problema, chegaremos a um ponto que apenas com pagamen-

tos de inativos atingiremos este percentual.

Para não nos alongarmos em mais comentários na parte referente à Educação, achamos fora de propósito, mesmo com a inclusão dos inativos, o Estado não ter vindo a cumprir o que dispõe a Constituição Federal quanto à aplicação dos 25% da receita proveniente de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Quando sabemos existir uma campanha generalizada contra o analfabetismo, quando o próprio Constituinte teve a preocupação de deixar quantitativos fixados no próprio texto constitucional, é inadmissível que a Secretaria de Educação deixe de cumprir o que está previsto em Lei.

Na parte do Relatório que trata sobre a Dívida Ativa é pertinente o comentário feito no sentido de ser dotada de uma melhor estrutura a Procuradoria Geral do Estado, principalmente abertura de Concurso Público para novos Procuradores, a fim de acompanhar e impulsionar no âmbito judicial o andamento dos milhares de ações movidas pelo Estado.

Com relação à dívida fundada do Estado, já atingiram o estágio máximo as dificuldades do Estado de enquadramento dentro do limite de endividamento previsto no art. 4º, inciso II, da Resolução nº 69/95, do Senado Federal.

A operação por títulos LFTPEs, segundo comentários do Relatório Técnico, em muito elevou a dívida fundada interna ocorrida entre 95/96 para 48,94%, caso esta operação não fosse realizada a variação seria apenas de 3,63% no mesmo período. Esta operação implicou na extrapolação do limite de endividamento previsto no art. 4º, inciso II, da Resolução nº 69/95, do Senado Federal.

Textualmente diz o Relatório dos Auditores:

"A mudança no perfil da dívida verificada entre 1988 e 2001, ou seja, no médio prazo, representará, no caso da manutenção da margem de poupança real, um significativo aumento do déficit apurado. As consequências podem ser a supressão quase total da capacidade de investimento, a queda na qualidade dos serviços públicos, a postergação ou não realização de determinadas despesas, além de possível aumento da dívida flutuante, decorrente do crescimento de inscrição de restos a pagar no exercício.

A movimentação de recursos do "saldo remanescente" da venda das LFTPEs, sem destinação específica, que ao longo do segundo semestre de

1996 foi utilizado sem classificação orçamentária que permitisse a identificação de seu uso, indica que a referida operação de crédito visou, sobretudo, além de pagar precatórios, a uma alternativa de financiamento da situação de déficit orçamentário realizado naquele exercício. Uma das peculiaridades da operação reside no fato de não compor os limites de endividamento previstos no art. 4º, da Resolução nº 69/95, e os títulos emitidos não serem passíveis de refinanciamento, conforme determina o art. 16, parágrafo 3º, da mesma Resolução".

Trata o relatório da estrutura administrativa – Cargos Comissionados e Funções Gratificadas. Através de reforma administrativa implantada com a Lei nº 11.200 de 30-01-95, houve uma grande redução dos Cargos Comissionados e Funções Gratificadas, apesar de na prática permanecer a situação anterior. Esta irregularidade é remanescente do ano 1995, quando por ocasião da elaboração do relatório das Contas do Governo, exercício de 1995. Na ocasião o Secretário de Administração argumentou que a regularização desta situação já se encontrava em vias de conclusão. No entanto, nenhuma providência foi tomada.

O ponto mais grave do relatório em que fica constatado um grande número de irregularidades, diz respeito à emissão das Letras Financeiras do Tesouro do Estado de Pernambuco – LFTPEs:

1 – O art. 33, da ADCT, da Constituição Federal, prevê o pagamento de precatórios judiciais pendentes de pagamento em 05 de outubro de 1988, data da sua promulgação; nesta data o Estado tinha de precatórios pendentes R\$ 234.618,05 (duzentos e trinta e quatro mil, seiscentos e dezoito reais e cinco centavos), e emitiu letras no valor nominal bruto de R\$ 502.408.665,47 (quinhentos e dois milhões, quatrocentos e oito mil, seiscentos e sessenta e cinco reais e quarenta e sete centavos), após o deságio ingressou na conta única do Estado R\$ 402.426.021,81 (quatrocentos e dois milhões, quatrocentos e vinte e seis mil, vinte e um reais e oitenta e um centavos) líquidos;

2 – A Resolução nº 69/95 do Senado Federal, que tem também por finalidade regular os limites globais da dívida mobiliária dos Estados, em seu art. 16, estabelece que a utilização dos recursos obtidos por meio de colocação de títulos para

atender ao pagamento de Precatórios Judiciais em fins diversos deste implicará a obrigatoriedade de a entidade emissora promover o imediato resgate desses títulos, sem o prejuízo de outras sanções cabíveis;

3 – Em 29 de abril de 1996, o Exmo. Governador do Estado encaminhou ao Banco Central do Brasil e ao Senado Federal solicitação para emissão das LFTPEs no total de suas dívidas com Precatórios pendentes, que, segundo cálculos do Governo, atingiram o montante de R\$ 480.000.332,00 (quatrocentos e oitenta milhões e trezentos e trinta e dois reais), quando na realidade os valores pendentes de Precatórios Judiciais eram de R\$ 234.618,05 (duzentos e trinta e quatro mil, seiscentos e dezoito reais e cinco centavos). Em 30 de maio de 1996, o Senado Federal autorizou o Estado a emitir as LFTPEs através da Resolução nº 39/96. Como podemos ver, tanto o Banco Central como o Senado Federal foram induzidos a erros com valores de Precatórios Judiciais que não correspondiam à verdade.

4 – Através dos Decretos nºs 19.140 e 19.148 de 07 e 17 de junho de 1996, respectivamente, regulamentou-se a emissão de 480.000.332 LFTPEs, dispondo, entre outros assuntos, que os recursos obtidos com a venda das LFTPEs seriam automaticamente transferidos à Conta Única do Estado, tendo ingressado na mesma o valor de R\$ 402.426.021,81 (quatrocentos e dois milhões, quatrocentos e vinte e seis mil, vinte e um reais e oitenta e um centavos) líquidos. Foi mais uma vez infringido o art. 8º da Lei Estadual nº 11.334/96 no seu parágrafo único, que previa a elaboração de relatório circunstanciado à Assembleia Legislativa. Deveria, pois, o Governo do Estado ter aberto conta corrente específica, a fim de não dificultar o controle dos recursos provenientes das LFTPEs.

5 – Em 27 de setembro de 1996, após a emissão de todas as LFTPEs, e com quase todos os Precatórios pagos, o Governo encaminhou consulta a este TCE-PE, formalizada através do Processo TC nº 9605171-1, indagando sobre o que chamou de “saldo eventual” para o atendimento de outros encargos da Administração Estadual, só que o que foi chamado “eventual saldo” totalizava 376,2 milhões, não aplicados no pagamento

de precatórios. Existia um saldo nesta data na conta única do Estado de apenas R\$ 160.892.308,00 (cento e sessenta milhões, oitocentos e noventa e dois mil, trezentos e oito reais), portanto, antes da consulta, já havia sido destinado a outras despesas um valor superior a 50%. Como podemos ver, vários dispositivos foram feridos – Constituição Federal, Leis Estaduais, Resoluções do Senado – além de ter havido falsidade ideológica na elaboração de listas de Precatórios Judiciais que não correspondiam à realidade.

Diante de todo o quadro apresentado, sentimos a necessidade de um melhor planejamento por parte do Estado, no tocante ao aprimoramento na sistemática utilizada para a avaliação do comportamento da receita, a fim de evitar exagerado otimismo, o que, no final, se torna em descrédito.

Necessário, ainda, maior controle com os gastos do custeio do Estado, que tiveram durante o presente exercício um substancial aumento, em detrimento do setor educacional, que não atingiu os 25%, e com isto inviabilizando o Estado em novas operações de crédito.

Observamos, ainda, que deveria haver maior parcimônia com os gastos em publicidade, pois, de uma estimativa inicial da Lei Orçamentária de R\$ 10.712.100,00 (dez milhões, setecentos e doze mil e cem reais), chegou-se a uma realização de R\$ 15.606.739,97 (quinze milhões, seiscentos e seis mil, setecentos e trinta e nove reais e noventa e sete centavos), representando uma majoração de 46%. Valendo salientar que se partiu de uma previsão da receita superdimensionada.

Temos que ressaltar como ponto positivo a disposição do Estado no sentido de atingir o limite previsto em lei para gasto de pessoal, pois diversas medidas foram tomadas, como também, um grande avanço na área de administração financeira com a implantação do SIAFEM.

Depois de uma análise bem detalhada sobre o competente relatório realizado pelos Auditores Osvaldo Gouveia de Oliveira, Taciana Maria da Mota Silveira e Maria Elizabeth Heráclio do Rego Freire, trabalho que cada vez mais faz crescer a minha admiração pelos quadros técnicos deste **TRIBUNAL**, chego às seguintes conclusões:

1– O Estado deixou de cumprir o que dispõe a

Constituição Federal, em seu art. 212, com a não aplicação de 25% das receitas provenientes de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino;

Quanto às LFTPEs, já tivemos oportunidade, durante este relato, de externar nossa opinião e os dispositivos legais que foram infringidos.

1.1— Considerando que a emissão de LFTPEs originou-se de um processo que implica em crime de falsidade ideológica, pois baseou-se em registros de dados impróprios, contendo erros de cálculos e de transcrição de dados mesmo sobre essas fontes impróprias;

2— Considerando a não prestação de contas à Assembleia Legislativa do Estado, conforme determinado em Lei;

exercício financeiro de 1996.

CONSELHEIRO ROMEU DA FONTE:

Sr. Presidente,

Srs. Conselheiros,

Sr. Procurador Geral:

Voto de acordo com o Relator.

CONSELHEIRO SEVERINO OTÁVIO RAPOSO (PRESIDENTE):

POR TRÊS VOTOS CONTRA DOIS, DECIDIU ESTA CORTE DE CONTAS EMITIR PARECER PRÉVIO RECOMENDANDO À

EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 1996.

PRESENTE O PROCURADOR GERAL, DR. HILTON CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE.

PROCESSO T.C. Nº 9702111-8

ASSUNTO: PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO (EXERCÍCIO DE 1996)
RELATOR: CONSELHEIRO ROLDÃO JOAQUIM.

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO, em sessão especial realizada no dia 11 de novembro de 1998, por maioria, acolhendo as conclu-

3— Considerando que, a operação das Letras fez com que o Estado tivesse um comprometimento financeiro nos próximos exercícios, indo portanto de encontro ao princípio da economicidade;

4— Considerando, por fim, que a operação financeira trouxe consequências irreparáveis para o Estado e em decorrência da mesma foram infringidos os artigos 37, 70 e 212, da Carta Magna, e o art. 33, do ADCT, e, ainda, a Lei Estadual nº 11.334/96, em seu art. 8º, e a Resolução do Senado, de nº 69/95, artigo 4º, inciso II.

Voto no sentido de recomendar à Assembleia Legislativa do Estado a rejeição das contas prestadas pelo Governo do Estado, referentes ao

Com fundamento nas disposições legais que regem esta Casa, vou proferir o meu voto e justificá-lo "a posteriori".

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO A APROVAÇÃO, COM RESSALVAS, DAS CONTAS DO GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO, RELATIVAS AO

sões do voto do Relator,

CONSIDERANDO que, nos termos da Lei Orçamentária de 1996 e das Decisões anteriores desta Corte, proferidas nos processos das Contas do Go-