



PARECER SOBRE AS CONTAS DO EXERCÍCIO DE 2000

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Preceitua a Constituição do Estado do Ceará (art. 88, XVI), seguindo o modelo imposto pela Constituição Federal (art. 84, XXIV, combinado com o art. 25), que o Chefe do Poder Executivo deverá “prestar, anualmente, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior”.

Por sua vez, a Lei Maior do Estado, reproduzindo regramento estabelecido no Pacto Supremo, atribui à Assembléia Legislativa a competência exclusiva para “julgar as contas apresentadas, anualmente, pelo Governador do Estado” (V. art. 49, X, da Constituição Cearense, e art. 48, IX, da Constituição Federal).

Antes, porém, de o Poder Legislativo apreciar e julgar o resultado econômico-financeiro anual da Pública Administração, consubstanciado no Balanço Geral do Estado, cabe ao Tribunal de Contas do Ceará, em seu auxílio, o que também faz cumprindo mandamento constitucional (V. art. 76, I, e 71, I, das Constituições do Ceará e do Brasil, respectivamente), oferecer, sobre o referido documento, PARECER PRÉVIO, em sessenta dias, a fim de possibilitar ao representante do povo, com assento na sua Casa Legislativa, conhecimento amplo dos negócios da administração, no exercício examinado, capacitando-o, destarte, para o desempenho dessa relevante missão, qual seja a do julgamento, de cumho político, da execução orçamentária.

Como é sabido, o Balanço Geral do Estado trata do exame retrospectivo da execução orçamentária. O orçamento é uma peça que estabelece meios ao gestor público para realizar suas metas administrativas, no futuro, enquanto que o Balanço registra o resultado da execução do orçamento, que, ao ser elaborado por lei especial, se constitui em previsão de receita e autorização para arrecadar, à luz da legislação pertinente, como, também, a despesa constante da Lei Orçamentária é objeto de previsão e de autorização para realizá-la, a partir dos lançamentos e empenhos respectivos.

Assim, tanto receitas como despesas são fixadas e autorizadas para serem realizadas, ou não, no futuro, o que se apura, pormenorizadamente, no Balanço correspondente. E o Orçamento, baixado por lei, de elaboração, portanto, legislativa, tem, necessariamente, que sofrer o exame, no Balanço Geral, por parte do representante do povo, que, previamente, autorizou a suas receitas e despesas.

ALGUNS SUBSÍDIOS HISTÓRICOS DO ORÇAMENTO

Historicamente, por conquistas que têm origem na Magna Carta inglesa de 1215, o povo, como contribuinte, passou a exigir o direito de sua aprovação para a cobrança dos impostos e outros meios de obtenção de recursos para manutenção da Casa Real. Com esse assentimento surgiu a Câmara dos Comuns e, com ela, em fases evolutivas, o próprio Poder Legislativo. Depois, conquistou-se o direito de indicação, pelo Parlamento, do destino a ser dado ao produto dos impostos (Despesa), isto muito posteriormente, na Revolução Inglesa de 1688. Finalmente, numa terceira fase, o Parlamento, em discussão anual, passou a discutir e aprovar as receitas e despesa

públicas.

Nos Estados Unidos, o estabelecimento de impostos, pela Inglaterra (sobre o vinho e chá, entre outros), originou a própria independência americana, quando as treze colônias se insurgiram contra a cobrança dos tributos exigidos.

Na França, a partir de 1614, houve uma tentativa de submeter à aprovação dos representantes do povo os tributos que tivessem que ser criados, isto no período dos chamados Estados Gerais-Nobres, Clero e Povo (proprietários e comerciantes); depois, na adoção do princípio do voto, mas, apenas, quanto à receita, quando da Revolução Francesa; e, finalmente, no estabelecimento, em 1817, da regra de votação das despesas pelo Parlamento e as suas respectivas distribuições pelos ministérios.

No Brasil, numa primeira fase, nasce grande número de Alvarás e Cartas Régias, mormente depois de D. João VI. Vereanças e Senados Municipais arrecadavam impostos e rendas para suprir as necessidades da Corôa. Depois, constitucionalizou-se, da seguinte forma:

Na Constituição Outorgada de 1824, no seu artigo 172, estabeleceu-se a regra de lei orçamentária, mas o primeiro orçamento nacional somente foi criado para os exercícios de 1831/1832;

- Na Constituição de 1891, no seu art. 34, § 1º, alíneas a e b, e 2º;
- Na Constituição de 1946, nos seus arts. 73, 74 e 75;
- Na Constituição de 1967, nos seus arts. 63 a 70;
- Na Constituição de 1969 (Nominada como Emenda nº 1 à Constituição de 1967, mas, de fato, uma nova Constituição Outorgada), nos seus arts. 60 a 69; e, finalmente;
- Na Constituição de 5-10-88, nos seus arts. 165 a 169, quando se instituiu, como peças afins do orçamento anual, Planos Plurianuais e a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Também, quando do advento dos Decretos 1804, de 24.11.39, e 2416, de 17.7.40, procurou-se aprimorar, com classificações de receitas e despesas, o Orçamento Público Nacional (obrigando apenas Estados e Municípios). A Lei nº 4320, de 17.3.64, por último, instituiu as classificações por categorias econômicas, isto é, Receitas Correntes e Receitas de Capital, Despesas Correntes (Custeio e Transferências) e Despesas de Capital (Investimentos, Inversões Financeiras e Transferências de Capital).

Registre-se, aqui, finalmente, o advento da Lei Complementar nº 101, (LRF), de maio de 2000, que introduziu profundas modificações na gestão financeira e patrimonial da União, Estados e Municípios.

Conforme se pode extrair dos ligeiros subsídios históricos suso indicados, há o contribuinte influenciado, cada vez mais preponderadamente, por seus representantes, nos negócios econômico-financeiros do Estado, inicialmente criando e autorizando o imposto a ser cobrado, determinando, depois, a destinação do produto dessa arrecadação, inclusive fixando o período a que corresponde o imposto, aí já na fase da elaboração da Lei Anua Orçamentária, e, por fim, com o Balanço Geral, julgando, politicamente, as contas correspondentes a cada exercício, oportunidade em que, soberanamente, aprova ou desaprova o resultado da administração econômico-financeira. É esta, seguramente, uma das mais nobres atribuições cometidas ao Poder Legislativo, ou seja, ao Povo, por seus legítimos representantes, uma vez que, exercitando-a, proclama, como única instância, o que vale dizer, sem que haja possibilidade de modificação por outro juízo, por mais elevado que seja, a boa ou má aplicação do produto do labor popular, representado pelo pagamento de tributos, bem assim de outras receitas do patrimônio público.

O Excelentíssimo Senhor Governador Tasso Ribeiro Jereissati, pela peça vestibular, datada de 4 de abril próximo passado, remeteu a este Egrégio Tribunal, com ingresso na Portaria da Casa no dia 11 de igual mês e ano, as Contas Gerais do Governo, do ano de 2000, conforme exigência da Lei Maior.

Examinando-as, detidamente, sob o ponto de vista técnico-contábil, a Secretaria Geral da

Corte, através das 2ª, 3ª, 4ª, 5ª, 6ª e 9ª Inspetorias de Controle Externo, ofereceu, na forma regimental, o extenso e bem elaborado Relatório de fls. 120 usque 325, em cujas conclusões se assenta, quase que totalmente, este Parecer.

Por isso, procurando evitar, tanto quanto possível, repetições ociosas, com indicações de fatos já exaustivamente enumeradas na instrução do processo, o pronunciamento que ora emitimos apresenta um caráter sumário e se limita, sobretudo, a acentuar, nos seus contornos, alguns dos vários aspectos focalizados pelos referidos órgãos de auditoria, além de outros apresentados e sob responsabilidade do Relator que este Parecer subscreve.

A RECEITA E A DESPESA ORÇAMENTÁRIAS

A Receita Orçamentária do exercício de 2000 foi inferior, nominalmente, em relação à de 1999, em R\$ 1.221.633.544,17, ou seja, em 24,33%, com decréscimo, portanto, apurado após aplicado o Índice Deflator da Fundação Getúlio Vargas (1,14), de 33,63 %, apesar de ter havido um aumento nominal de 5,61% nas receitas de ICMS (Receita Tributária).

A Despesa, por sua vez, antes prevista em R\$ 4.486.046.572,43, aumentada com os créditos adicionais abertos para R\$ 4.724.759.376,00, foi efetivada, no exercício, no montante de R\$ 3.942.455.398,26, com um “Déficit” apurado de R\$ 143.754.735,39.

No exercício, no entanto, considerados os demais balanços, independentemente da execução orçamentária (Patrimônio e demais haveres), houve um aumento no Passivo Real de R\$ 295.981.977,71. Assim, o PASSIVO REAL DESCOBERTO, que era, em 1999, de R\$ 640.795.160,00, passou, em 2000, para R\$ 936.777.137,71.

Sabendo-se que o PASSIVO REAL DESCOBERTO demonstra a diferença entre os ativos e os passivos da Administração Direta do Estado, tem-se que em 2000 agravou-se, ainda mais, a situação financeira e patrimonial examinadas, eis que, in casu, todos os créditos e o patrimônio do Estado não são bastantes, considerados os dados do Balanço Geral, para cobrir as suas obrigações, eis que, atualmente, há uma diferença, a menor, de R\$ 936.777.137,71, o que, certamente, é motivo de preocupação para todos, gestores da Coisa Pública e cidadãos cearenses de um modo geral.

Quanto à situação da Administração Indireta, igualmente financeira e patrimonial, também não é tranquilizadora, uma vez que é registrado um “DEFICIT” de R\$ 26.727.932,34, como Passivo Real Descoberto.

CONSIDERAÇÕES GERAIS

A Constituição do Ceará, seguindo o modelo da Constituição Federal e estabelecendo regras de fiscalização contábil, financeira e orçamentária, prescreve, no art. 67, incisos I a IV, e seu Parágrafo Único, in verbis:

“Art. 67 – Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de :

I- avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado;

II- comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração estadual, bem como da aplicação de recursos públicos por entidade de direito privado;

III- exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos

direitos e deveres do Estado;

IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão constitucional.

Parágrafo Único – Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas do Estado, sob pena de responsabilidade solidária.”

É que, nos termos do art. 69, também da Lei Maior do Estado, o Tribunal de Contas, auxiliando a Assembléia Legislativa, exerce o controle externo da administração estadual.

A Comissão incumbida de examinar e instruir o processo do Balanço Geral do Estado, pertinente ao exercício de 2000, na Secretaria Geral da Corte de Contas, ao analisar o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, apresenta os seus objetivos e diretrizes, deixando, contudo, de indicar os resultados obtidos. Isto se deve, além da exigüidade do tempo que tiveram para pronunciar-se (30 dias), a quase total ausência de controle interno nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, deixando-se de cumprir o mandamento constitucional pertinente, conseqüentemente não se operando a integração dos controles interno e externo, quando, certamente, haveria condições de apurar-se os resultados das diretrizes dos mencionados Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Urge, destarte, que os poderes referidos criem, observando a Lei Maior Federal, bem assim a Estadual, reforçada, agora, imperativamente, pela Lei Federal Complementar de Responsabilidade Fiscal (LRF), nº 101, de maio de 2000, os seus organismos de controle interno, a fim de que possam trabalhar em conexão com o controle externo.

No tocante à RENÚNCIA de RECEITAS, prescreve a Constituição do Ceará, no seu art.68, observando regramento do art. 70 da Constituição Federal, in verbis:

“ Art. 68- A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e RENÚNCIA DE RECEITAS, será exercida pela Assembléia Legislativa, mediante CONTROLE EXTERNO, e pelo sistema de controle interno de cada Poder” (os grifos não são do original).

E o controle externo, como já explicitado, é exercido, nos termos do citado art. 69 da referida Lei Maior local, pelo Tribunal de Contas do Estado, em auxílio ao Poder Legislativo.

“Mais recentemente”, como registra o Relatório da Secretaria Geral do TCC, “ a Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) dedicou de forma inovadora uma seção à renúncia de receita. Tratou no seu art. 14 que a concessão ou ampliação de incentivo de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário e financeiro no exercício que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, bem como atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias. Cuidou, ainda, de estabelecer no parágrafo 1º do citado artigo as modalidades de renúncia de receita, compreendendo: anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.”

Esclareça-se que a administração, por dever imposto pelo art. 68 da Constituição do Ceará, não vem remetendo à consideração e decisão deste TCC os processados de renúncia de receita. E o exame da receita é tão necessário quanto o é o da despesa. Ambas devem ser examinadas previamente, concomitantemente ou a posteriori, nos termos da legislação pertinente.

Registre-se, aqui, também, que a Polícia Militar do Ceará e Corpo de Bombeiros Militar não vêm remetendo, regularmente, a este TCC, como impõe a Constituição Cearense e a legislação infra

constitucional, os processados de reformas, concedidas aos seus integrantes, antes e depois da criação do SUPSEC-SISTEMA ÚNICO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS E MILITARES, DOS AGENTES PÚBLICOS E DOS MEMBROS DE PODER DO ESTADO DO CEARÁ.

E as despesas com esses encargos, carregadas, certamente, à conta de dotação orçamentária de pessoal inativo (reformados), não encontram respaldo na legislação pertinente, uma vez que, antes da decisão do TCC (proclamando a legalidade do decreto de inatividade, completando-o, portanto), o militar é considerado em pleno serviço ativo, devendo perceber por verba incluída no orçamento, na condição indicada. Tal situação vai, sem dúvida, trazer dificuldade para o gestor do Fundo, quando do exame, por este Tribunal, das suas contas de gestão, em face da classificação imprópria e, assim, ser considerado em alcance pela infração que se vier a apurar, no montante empenhado indevidamente.

Identicamente, responderá aquele gestor, por classificação imprópria, nos casos em que este Tribunal vem, repetidamente, decidindo pela ilegalidade de atos concessivos de aposentadorias, em desacordo com a legislação pertinente, objeto de orientações da Procuradoria Geral do Estado. É que, segundo entende a Corte, unanimemente, não se observa, naquelas decretações, direitos líquidos e certos de servidores, daí a razão de não guardarem a necessária legalidade, sendo certo que o ato de aposentadoria, nestes e nos demais casos, somente se completa com a decisão favorável do TCC. E o ato, não tendo obtido o necessário julgamento de legalidade, é nenhum, não produzindo, assim, qualquer efeito. Em tais casos, não pode, também, ser o servidor considerado inativo (aposentado) e, destarte, perceber à conta de verba do SUPSEC.

Acrescente-se que o Tribunal de Contas do Ceará há decidido, na matéria indicada – atos sem observância de direitos adquiridos - em harmonia com as jurisprudências do Egrégio Supremo Tribunal Federal e do Colendo Tribunal de Justiça do Ceará. Diga-se, igualmente, que o Tribunal de Contas do Ceará, Tribunal de Justiça do Ceará, Tribunal de Contas dos Municípios, Assembléia Legislativa do Ceará, Ministério Público do Ceará, além de alguns órgãos do próprio Poder Executivo do Ceará, vêm deferindo, sem qualquer solução de continuidade, os benefícios suprimidos, por orientação da Procuradoria Geral do Estado, tendo a Corte de Contas, pela totalidade de seus membros, como já afirmado, aceito a inclusão dos benefícios negados pelo Poder Executivo a alguns de seus (dele) servidores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Compete ao Tribunal de Contas, em auxílio à Assembléia Legislativa, nos termos do art. 76, I, da Lei Maior estadual, “ apreciar as contas prestadas anualmente, pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias, a contar do recebimento”. Tal parecer possibilitará à Assembléia Legislativa melhormente conhecer e julgar as Contas Anuais da Administração (Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário; TCC, TCM, Ministério Público e Defensoria Pública). Tal deliberação, todavia, não alcança as contas de administradores e demais responsáveis, relativas à arrecadação de receita, à realização de despesa, à guarda e à aplicação de bens, dinheiros e valores públicos, que são submetidas ao julgamento técnico-administrativo do TCC, a teor do item II do art. 76 da Constituição do Estado.

CONCLUSÃO

Embora tenham sido verificadas as ilegalidades indicadas, concluímos no sentido de que o Egrégio Tribunal de Contas do Ceará emita PARECER FAVORÁVEL à aprovação das inclusas

Contas de Gestão do Governo do Estado, correspondentes ao exercício de 2000, uma vez que, no julgamento que incumbe ao Poder Legislativo, não de ser consideradas, certamente, as razões de Estado, que sobrelevam as regras de ordem eminentemente técnicas.

Fortaleza, 07 de junho de 2001.

Conselheiro José Luciano Gomes Barreira
RELATOR