



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA
 Promotoria de Justiça Especializada
 Comarca da Capital
 Curadoria do Patrimônio Público

Peça Informativa nº

EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ DE DIREITO DA 6ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DA CAPITAL¹ – ESTADO DA PARAÍBA

URGENTE – PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DE TUTELA

O **Ministério Público do Estado da Paraíba**, através da Curadoria do Patrimônio Público da Promotoria de Justiça Especializada da Comarca da Capital, por seu representante no final signatário, no uso legítimo de suas atribuições conferidas pelos artigos 127, *caput* e 129, II e III ambos da CF/88, art. 25, IV, “a”, da Lei nº 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), art. 60, IV, “d”, da Lei Complementar nº 19/94 (Lei Orgânica Estadual do MP/Pb) e arts. 4º e 5º da Lei 7.347/85 (LACP), V E M, perante Vossa Excelência, interpor a presente **AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DE TUTELA** em desfavor do **ESTADO DA PARAÍBA**, por sua Procuradoria-Geral do

¹

Art. 44. Compete aos Juízes das 1ª, 2ª, 3ª, 4ª, 5ª e 6ª Varas da Fazenda Pública: I. em todo o Estado, privativamente e por distribuição, processar e julgar: a) as ações cíveis decorrentes da lei de responsabilidade fiscal e de improbidade administrativa, respeitada a competência de foro estabelecida na lei processual ou lei especial; b) as ações propostas contra o Tribunal de Contas do Estado; c) as ações civis públicas e ações populares, respeitada a competência definida em lei federal; – Lei Complementar nº 25/1996 e suas alterações posteriores pela Lei Complementar nº 60, de 3 de maio de 2004 (Lei de Organização Judiciária do Estado da Paraíba – LOJE).

Estado, nos termos dos arts. 12, inciso I², do CPC e 132, *caput*³, da CF/88, com sede na Av. Epitácio Pessoa, 1457, 3º andar, “Antigo Prédio do Paraiban”, nesta cidade.

A presente ação tem por objetivo impingir **obrigação de não fazer** ao ente federativo estadual, concernente à abstenção quanto à prática de qualquer ato administrativo concreto voltado para a implementação, instalação e funcionamento do Tribunal de Contas dos Municípios, em virtude das questões fáticas e jurídicas a seguir expendidas:

I - DO SUPORTE FÁTICO

A este órgão de execução do Ministério Público **foi apresentada** representação pelos SINDCONTAS (Sindicato dos Profissionais de Auditoria do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba) e ASTCON-PB (Associação dos Servidores do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba), aduzindo **iminência de instalação do Tribunal de Contas dos Municípios**, a partir de emenda aos projetos de lei n.ºs. 435/2007 e 434/2007 que culminaram com a sanção e inclusão orçamentária nas Leis Estaduais n.ºs. 8.484 (Plano Plurianual) e 8.485 (Lei Orçamentária Anual), ambas de 09 de janeiro deste ano (2008), publicados em Suplemento do Diário Oficial do Estado de 10 de janeiro de 2008 (cópias anexadas).

O objetivo do Tribunal de Contas dos Municípios é “fiscalizar, acompanhar e controlar o bom uso do patrimônio e aplicação dos recursos públicos”, havendo destinação e **previsão**, em orçamento anual, **R\$ 4.932.650,00 (quatro milhões, novecentos e trinta e dois mil, seiscentos e cinquenta reais)**.

Em aspecto seguinte, manejado **estudo comparativo de custos** dos Tribunais de Contas de Municípios nos Estados onde existem – Bahia, Ceará, Goiás e Pará, **as despesas resultantes** de funcionamento regular deste tipo de Corte de Contas oscilam entre **R\$ 27.500.000,00** (vinte e sete milhões e quinhentos mil reais) e **R\$ 60.000.000,00** (sessenta milhões de reais), derivando o valor mínimo de estudo do Tribunal de Contas dos Municípios no Ceará, com 184 (cento e oitenta e quatro) municípios e o valor máximo de verificação do Tribunal de Contas dos Municípios do Pará, com 143 (cento e quarenta e três) municípios.

Tais parâmetros, por estimativa, levam à ponderação lógica de custos reais para a implantação do Tribunal de Contas dos Municípios na Paraíba **em torno de R\$ 28.422.150,47** (vinte e oito milhões, quatrocentos e vinte e dois mil, cento e cinquenta reais e quarenta e sete centavos), a partir de quadro de cargos públicos a serem implementados.

² “**art. 12.** Serão representados em juízo, ativa e passivamente: I – a União, os Estados, o Distrito Federal e os Territórios, por seus procuradores; (...)”

³ “**art. 132.** Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, **exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.**”

De forma exemplificativa, é relevante apontar que a **estrutura do Tribunal de Contas do Estado (TCE)**, já existente e com projeção de atuação idêntica à previsão para o Tribunal de Contas dos Municípios (TCM), qual seja o julgamento de 3.300 processos, **apresenta custos** anuais de **R\$ 35.209.240,00 (2004)**, **40.788.000,00 (2005)** e **48.972.000,00 (2006)** e **55.400.000 (2007)**, de acordo com quadros de detalhamento de despesa (QDD's).

Em acréscimo, de acordo com o Departamento de Recursos Humanos e Financeiro do próprio TCE, **persistem 54(cinquenta e quatro) cargos vagos** na estrutura de pessoal, nomeações não realizadas ainda pelo Executivo da Paraíba, a despeito de concurso público realizado.

Além disso, aliados a tais levantamentos, é de se observar que o Estado da Paraíba, por seu Poder Executivo, apresentou, conforme análise das contas do exercício de 2006, mediante formalização de Processo TC n.º. 02553/07 junto ao Tribunal de Contas do Estado, **déficit financeiro** da ordem de **R\$ 135.393.000,00⁴** (cento e trinta e cinco milhões, trezentos e noventa e três mil reais), constatado tal desequilíbrio a partir de comparativo entre disponibilidades financeiras totais e o passivo financeiro.

Lado outro, **não logrou o Executivo** do Estado da Paraíba alcançar o mínimo de 25% (vinte e cinco por cento), previsto em aplicações com manutenção e desenvolvimento do Ensino (MDE), registrando manejo em tal área **apenas de 24,30%⁵** (vinte e quatro vírgula trinta por cento) da receita resultante de impostos. Em aplicações efetivas com ações e serviços públicos de saúde, do mesmo modo, alcançou a Paraíba **apenas 6,26%⁶** (seis vírgula vinte e seis por cento) dos recursos da receita de impostos.

Durante o exercício financeiro de 2005, conforme Processo TC 01509/06, identificou o relatório de auditoria do Tribunal de Contas que as aplicações efetivas em ações e serviços públicos de saúde alcançaram apenas percentual de **5,19%** (cinco vírgula dezenove por cento).

Por último, é de se por em destaque a existência, durante três exercícios financeiros consecutivos, de operação de crédito pelo Estado da Paraíba, junto aos estabelecimentos bancários, com intuito de recebimento de **empréstimo para quitação de folha de pagamento de pessoal**, via de regra quanto aos salários de dezembro e décimo terceiro, assunto objeto de ações civis públicas interpostas pelo Ministério Público Estadual e Ministério Público Federal.

Portanto, expostas estas informações técnicas apresentadas com a representação, suficientes para a deflagração inicial de provocação razoável ao Poder Judiciário, porquanto lastreada em documentação probatória idônea, fundamental a interposição da presente **AÇÃO CIVIL PÚBLICA** pelo Ministério Público Estadual, através da Curadoria do Patrimônio Público da Capital, objetivando prestação jurisdicional consistente

⁴ Dados extraídos de voto apresentado pelo Conselheiro Marcos Ubiratan Guedes Pereira, datado de 24.07.2007, em Processo TC que analisou o exercício financeiro de 2006 do Governo da Paraíba, entregue com a representação.

⁵ Idem.

⁶ Idem.

em **obrigação de não fazer** ao ESTADO DA PARAÍBA, para que se **abstenha** de realizar **a prática de quaisquer atos administrativos concretos tendentes à realização de despesas públicas para a implantação, instalação e funcionamento do Tribunal de Contas dos Municípios**, de acordo com a fundamentação jurídica a seguir.

II - DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

A prática de atos administrativos pelo Estado da Paraíba, por seu Executivo, afetando gravemente as contas públicas a partir da implantação, instalação e funcionamento do Tribunal de Contas dos Municípios, **tisna o princípio da economicidade** e ocasiona desequilíbrio financeiro vedado pela Lei Complementar nº. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), gerando, por conseqüência, **violação aos princípios constitucionais da legalidade**, da **moralidade administrativa** e da **eficiência** (artigo 37, caput⁷, da CF).

A despeito da inserção de previsão orçamentária estabelecida, com suporte em emenda parlamentar, o que objeto de discussões outras, inclusive no âmbito do Judiciário, com manejo de ações próprias, observando-se a previsão do Tribunal de Contas dos Municípios a partir da Constituição Estadual da Paraíba, em seus artigos 13 e seguintes⁸, inseridos por força de Emenda Constitucional nº 05/1994⁹, afigura-se de

⁷ “**art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)”

⁸ **Art. 13.** A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município e de todas as entidades da administração direta e indireta, quanto aos aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade, assim como a aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Poder Legislativo municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno que, de forma integrada, serão mantidos pelos Poderes Legislativo e Executivo.

§ 1º O controle externo será exercido pela Câmara Municipal com o auxílio do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Paraíba.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo Tribunal de Contas dos Municípios, sobre as contas que o Prefeito e a Mesa da Câmara devem anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º As contas do Prefeito e da Mesa da Câmara serão enviadas ao Tribunal de Contas dos Municípios até o dia 31 de março, devendo, a partir desta data, durante no mínimo sessenta dias, uma das vias permanecer à disposição, na Câmara e no Tribunal, para exame e apreciação de qualquer contribuinte, que poderá questionar sua legalidade, nos termos da lei.

⁹ Art. 4º O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Paraíba será instalado sob a Presidência da Assembléia Legislativa do Estado da Paraíba, trinta dias após a publicação desta Emenda Constitucional.

§ 1º Até que se instale o Tribunal de Contas dos Municípios, o Tribunal de Contas do Estado exercerá as atribuições e competências definidas na ordem constitucional precedente.

§ 2º Os Conselheiros do Tribunal de Contas dos Municípios serão, para sua composição originária, escolhidos:

I - três pelo Governador do Estado com aprovação da Assembléia Legislativa;

II - quatro pela Assembléia Legislativa dentre cidadãos de notórios conhecimentos jurídicos e reputação ilibada.

§ 3º Os Conselheiros, após terem seus nomes aprovados pela Assembléia Legislativa, serão nomeados pelo Governador do Estado, no prazo de cinco dias.

extrema importância apontar a necessidade de se estancar iniciativa administrativa que possa, em vez de trazer maiores benefícios à coletividade, **agravar as contas públicas** do Estado da Paraíba, deitando nódoa irremovível ao ordenamento jurídico, em específico, aos princípios da legalidade, moralidade administrativa e eficiência, por desatenção ao aspecto da economicidade, caso descortinada a emissão de atos administrativos tendentes à realização de despesas públicas para a implantação e funcionamento do mencionado Tribunal.

O **princípio da legalidade** (= juridicidade) se apresenta violado, caso levada adiante a prática de atos administrativos que tendam à utilização de recursos públicos para a implantação e funcionamento do Tribunal de Contas dos Municípios (TCM), porquanto a conduta administrativa se encontra na linha de colisão das diretrizes traçadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Com o nascimento da Lei Complementar Federal nº 101/2000, denominada “Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)”, deu-se adequada regulamentação aos artigos 163¹⁰ e 169¹¹, da Constituição Federal de 1988, abraçando-se, no ordenamento jurídico, uma norma “(...) que

§ 4º Até que seja publicada a lei orgânica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Paraíba, o órgão será regido, no que couber, pela Lei complementar nº 18, de 13 de julho de 1993.

§ 5º Os processos de prestações de contas ou de auditorias, apreciados ou em apreciação pelo Tribunal de Contas, relativos à jurisdição de qualquer Município, serão remetidos ao Tribunal de Contas dos Municípios, até trinta dias após sua instalação.

Art. 5º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

¹⁰ “**art. 163.** Lei complementar disporá sobre:

I – finanças públicas;

II – dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;

III – concessão de garantias pelas entidades públicas;

IV – emissão e resgate de títulos da dívida pública;

V – fiscalização das instituições financeiras;

VI – operações de câmbio realizadas pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII – compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.”

¹¹ “**art. 169.** A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

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

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

II – se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

§ 2º - Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites.

§ 3º. Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - exoneração dos servidores não estáveis.

estabelece princípios norteadores da gestão fiscal responsável, que fixa limites para o endividamento público e para expansão de despesas continuadas, e que institui mecanismos prévios e necessários para assegurar o cumprimento de metas fiscais a serem atingidas pelas três esferas de governo (...)” – trecho da Exposição de Motivos ao Projeto de Lei Complementar.

Neste ponto, importante verificar a previsão do artigo 1º, §1º, da LC 101/2000¹², delimitando a necessidade de **ações administrativas planejadas e transparentes**, vedando, de modo expresso, os atos que afetem o desequilíbrio das contas públicas, dentro de uma relação harmoniosa de receitas e despesas e, mais que isso, dentro de um binômio equilibrado de custo-benefício para a população.

Mais ainda, o arcabouço normativo construído pela Lei de Responsabilidade Fiscal, em seus artigos 16, 17 e 21¹³, delimita angusto padrão de aumento de despesas com pessoal, fatalmente desobedecido caso se dê,

§ 4º. Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

§ 5º. O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço.

§ 6º. O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de quatro anos.

§ 7º. Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º.”

¹² Art. 1º, §1º. A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnam riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

¹³ **Art. 16.** A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

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

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

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do *caput* constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

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

nos moldes em que se encontra fixada, a implantação do Tribunal de Contas dos Municípios (TCM), com evidente aumento de pessoal e instituição de despesas permanentes outras.

As conseqüências na despesa pública são incontornáveis e, diante da necessidade de planejamento e estudo adequado, conforme exigido pela Lei Complementar nº. 101/2000, a prática de qualquer ato administrativo que busque a realização de gastos com o Tribunal de Contas dos Municípios deve ser evitada, mediante prestação jurisdicional, em virtude do respeito ao princípio da legalidade.

A título exemplificativo, basta observar os custos de tal estrutura a partir dos recursos hoje utilizados pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, com quadro demonstrativo de despesas elaborado em valores de cinquenta milhões, isto para 2007. No mesmo contexto, sem os custos de implantação, o Tribunal de Contas dos Municípios trazia aos cofres públicos a necessidade de gastos da ordem de mais de vinte e oito milhões.

Esses dados, por si, são relevadores de opção administrativa que contraria o princípio da legalidade, hoje renominado de princípio da juridicidade ou constitucionalidade, porquanto deve a conduta do gestor público se guiar por todo o sistema normativo que, em sua unidade, abarca o conjunto de princípios estampados na Constituição Federal.

Longe de se apresentar como medida de impacto fiscalizador nas contas municipais, a implantação, instalação e funcionamento do Tribunal de Contas dos Municípios e, portanto, todos os atos administrativos a serem praticados neste sentido de novas despesas públicas alteram a lógica de atendimento ao **interesse público primário**, porquanto destoa da regra basilar da **relação "custo-benefício"** que deve servir de vetor para a

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado

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

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

II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

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

Administração Pública, girando-a em pilastras de legalidade e eficiência. Mais que isso, faz inserir descompasso entre o agir correto da Administração Pública (= moralidade administrativa) e a conduta a ser desenvolvida pelo ente federativo.

Acoplado-se ao princípio da legalidade, destarte, a possibilidade de prática de ações administrativas antieconômicas, até mesmo porque sem a transparência e planejamento adequados, deve ser rechaçada pelo Poder Judiciário, como garantia de efetividade da Constituição Federal e, portanto, de suas normas de conteúdo principiológico.

O **princípio da economicidade** merece ênfase primordial para a questão. Estampado no **artigo 70¹⁴, da Constituição Federal**, decorre da obrigatoriedade de proibição na condução dos gastos públicos, das despesas efetivadas pelo Estado-Administração na condução da coisa pública, sob pena de se descambar para o capricho de Governo ou irrazoável permissivo discricionário ao arrepio do interesse coletivo.

Afasta-se do princípio da economicidade o desenvolvimento de atos administrativos que repercutam na implantação e funcionamento de mais um órgão de controle, desta feita o Tribunal de Contas do Município (TCM), com custos orçados, de maneira temerária, em apenas quatro milhões de reais, quando já existente órgão de controle externo similar, o Tribunal de Contas do Estado (TCE), com despesas detalhadas, para o ano de 2007, em mais de cinquenta milhões e a definição, por estimativa, de mais de vinte e oito milhões para o funcionamento de mais um Tribunal de Contas, impactos estes a serem considerados nos cofres públicos, em face de um novo órgão com características idênticas, a despeito da inconsistente destinação orçamentária feita pelas Leis Estaduais n.ºs. 8.484 (Plano Plurianual) e 8.485 (Lei Orçamentária Anual).

A uma, porque a criação de mais um Tribunal de Contas geraria a necessidade de criação de mais uma estrutura de pessoal e, portanto, mais cargos públicos, muitos deles de natureza comissionada, onerando a folha de pagamento com pessoal no Estado, o que por demais grave, já que o próprio Estado se valeu nos **últimos anos de empréstimos ilegais** para saldar ou quitar a folha de pessoal já existente, assunto publicizado e de conhecimento notório (cf. ações civis públicas interpostas pelo Ministério Público da Paraíba e Ministério Público Federal). A duas, porque o regular funcionamento de um órgão do porte de um Tribunal de Contas, com carga de planejamento similar àquela já existente, **oneraria os cofres públicos em mais de vinte e oito milhões**, de acordo com elementos comparativos do QDD de 2007 do Tribunal de Contas do Estado e do estudo realizado por estimativa para o Tribunal de Contas dos Municípios. A três, porque **nenhum estudo adequado** foi realizado, tampouco diagnóstico de eficiência e impacto financeiro, para compatibilizar a otimização dos trabalhos de fiscalização e controle da Administração Pública da Paraíba que,

¹⁴ “a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, **economicidade**, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder”.

sem dúvida, necessitam de maior aporte de recursos públicos àqueles órgãos já existentes, bastando citar a singela estrutura da Controladoria-Geral do Estado (CGE) e a existência de cargos ainda vagos no próprio Tribunal de Contas do Estado (TCE), sem nomeação pelo Executivo Paraibano, apesar de concurso realizado.

O impacto grave nas contas públicas da Paraíba, com a implantação e funcionamento do Tribunal de Contas dos Municípios deve ser evitado, com estancamento da possibilidade de prática de atos administrativos neste sentido. Isto porque, açoitado o princípio da economicidade, há que se reconhecer a **invalidade de quaisquer atos administrativos** que porventura venham a ser envidados pelo Estado da Paraíba, por seu Executivo, devendo-se atentar, aí sim, para o interesse da coletividade, vetando-se, justamente por intermédio deste reconhecimento de invalidação, a realização de gastos inúteis ou desnecessários para a população que, na mesma linha de aniquilamento dos princípios constitucionais, também atinge frontalmente os princípios da moralidade administrativa e da eficiência.

O **princípio da eficiência** atinge não só a prestação de serviços à população, em sua obrigatória e relevante celeridade, mas também envolve o planejamento dos gastos públicos que devem trazer benefícios diretos para a coletividade. Neste sentido, os atos administrativos que poderão ser desenvolvidos para a implantação e instalação do Tribunal de Contas dos Municípios (TCM) desbordam de qualquer planejamento eficiente, demonstrando sérios riscos de instituição de estrutura que se afiguraria extremamente onerosa aos cofres públicos e de duvidosa eficácia, rompendo o equilíbrio da equação "custo x benefício" na gestão dos recursos públicos.

A ligação é evidente, portanto, entre os princípios da economicidade e da eficiência, salientando a melhor doutrina que "o princípio da economicidade traduz-se na equação custo-benefício e está intimamente ligado ao da eficiência. Na prática, é um dos princípios mais importantes, já que se nota, com uma constância indesejável, a tendência do agente público de desbalancear a equação, obtendo parcos benefícios em contrapartida a custos exageradamente altos".¹⁵

No caso do Tribunal de Contas dos Municípios, cujos atos administrativos podem ser praticados para sua instalação e seu regular funcionamento, os princípios da economicidade e eficiência demonstram, em abordagem conjunta, que **a otimização estatal da função fiscalizatória** e de controle **pode ser desempenhada de forma menos custosa** e com menos impacto aos cofres públicos, **bastando o direcionamento de recursos** para os órgãos e estruturas governamentais já existentes, a exemplo do próprio Tribunal de Contas do Estado e da Controladoria-Geral do Estado, este última inclusive no que se refere ao repasse de recursos do Estado da Paraíba para os Municípios.

¹⁵ AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. *Princípios do Direito Administrativo – Síntese da conferência pronunciada em 05.09.01 no Curso de Formação em Direito Tributário*

Essa demonstração de vício de escolha na condução da coisa pública se torna clara mediante a constatação de opção desvirtuada da finalidade pública, a partir da utilização e empreendimento de recursos orçamentários para uma nova estrutura de controle e fiscalização da Administração Pública, quando já existente estrutura idêntica e com mesmo papel, afigurando-se mais econômico e eficiente o direcionamento para o aperfeiçoamento daquela estrutura organizacional já em funcionamento.

Demais disso, em razão do quadro de manejo de recursos públicos pelo Estado da Paraíba nos últimos exercícios financeiros, inclusive tomando por base as indicações e relatórios do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, é de se realçar a agressão concomitante ao princípio constitucional **da moralidade administrativa**, caso se dê a utilização de recursos estatais para a implantação e funcionamento do Tribunal de Contas dos Municípios (TCM), **eis que sequer alcançou** o Executivo Estadual os **índices constitucionais mínimos em saúde e educação**, tampouco conseguiu cumprir o pagamento integral da folha de pessoal nos últimos três anos, valendo-se de questionáveis empréstimos para saneamento da despesa corrente com pessoal, o que objeto de ações civis públicas outras.

O viés permissivo de atos administrativos que repercutam na realização de gastos públicos em mais uma estrutura organizacional de fiscalização e controle, quando já existentes no Estado estruturas semelhantes, não só de controle interno – Controladoria-Geral do Estado, mas também externo – Tribunal de Contas do Estado, afeta a moralidade administrativa, porquanto impregna a conduta do agente público de mácula ética que denuncia o desacerto e a desonestidade no uso da coisa pública.

Se, de um lado, existem recursos públicos disponíveis para a implantação e funcionamento de mais um órgão público, cujo papel já se encontra, de longa data, desempenhado por outro órgão público com funções idênticas. Se, de outro lado, o Estado da Paraíba necessita melhor implementar os gastos não só com áreas de proteção a direitos essenciais de educação e saúde, apenas para se tomar como exemplo tais campos, mas também na estruturação e aparelhamento de órgãos públicos já existentes, a exemplo do Tribunal de Contas do Estado e da Controladoria-Geral do Estado, ambos voltados para a fiscalização e controle dos atos da Administração Pública. A conclusão óbvia é, dentro de um juízo de ponderação, direcionar-se a conduta administrativa para a última hipótese, por obediência aos princípios constitucionais.

Não há sequer que se apoiar na frágil utilização da discricionariedade, não mais vigente o obsoleto raciocínio de liberdade de ação administrativa em descompasso com o legítimo interesse da coletividade. A perspectiva atual da discricionariedade admite harmoniosa convivência da liberdade do administrador com os princípios constitucionais da Administração Pública, apenas. A prevalência dos vetores constitucionais é sempre o caminho de decisão, sob pena de não se alcançar a realização

concreta do **Estado Democrático de Direito** (artigo 1º, da CF¹⁶), que tem como um de seus fundamentos a **dignidade da pessoa humana**, dada a disparidade do desejo coletivo e da vontade do governante, atingindo a legitimidade da democracia representativa. Não só isso. Coloca em xeque a real finalidade do Estado: **o bem comum**, o alcance da satisfação dos direitos fundamentais do homem.

Daí a plena viabilidade de **intervenção do Judiciário** na prática dos atos administrativos e no impedimento para eles se concretizem, à revelia dos princípios constitucionais e do perfil moldado para a Administração Pública no Brasil, derivando, pois, a pretensão de um provimento jurisdicional, mediante controle dos atos administrativos oriundos do Estado da Paraíba, em respeito ao princípio da **inafastabilidade da jurisdição** (artigo 5º, XXXV¹⁷, CF).

Neste sentido, mais uma vez a doutrina acentua que "(...) os princípios constitucionais gerais, como o da igualdade, o do Estado de direito, o da proporcionalidade, e, ainda, os princípios setoriais da Administração Pública, consagrados na cabeça do art. 37 da Constituição federal de 1988, cada vez mais são instrumentos de conformação do conteúdo da decisão discricionária, o que, inevitavelmente, proporciona ao juiz uma ingerência crescente sobre aquilo que se convencionou chamar de mérito da decisão. O mérito – núcleo do ato-, antes intocável, passa a sofrer a incidência direta dos princípios constitucionais."¹⁸

É nessa direção que deve, de forma compulsória, seguir a Administração Pública, sempre na realização de atos administrativos que conduzam aos objetivos do Estado, alcançando a satisfação do bem comum, da dignidade da pessoa humana, desenvolvendo medidas concretas que se posicionem em obediência aos princípios constitucionais.

Sempre a baliza de atuação do Administrador é o ordenamento constitucional e, compondo este ordenamento um sistema normativo com regras e princípios, a estes últimos também tem que se guiar a conduta administrativa, o que, no caso específico, faz enfatizar a necessidade de atendimento aos princípios da legalidade, moralidade, economicidade e eficiência.

O raciocínio válido, portanto, é o da perfeita sindicabilidade dos atos administrativos discricionários, quando em desajuste evidente com o ordenamento constitucional e os vetores setoriais da Administração Pública. Com mais razão o impedimento de sua prática.

O quadro fático do Estado da Paraíba leva à conclusão de inviabilidade de realização de atos administrativos que ocasionem despesas para a implantação e funcionamento do Tribunal de Contas dos

¹⁶ art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) III – a dignidade da pessoa humana;

¹⁷ XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

¹⁸ BINENBOJM, Gustavo. Uma teoria do Direito Administrativo, Editora Renovar: São Paulo, 2006, pág. 207.

Municípios (TCM), razão pela qual se impõe a procedência da presente ação civil pública.

III - DA ANTECIPAÇÃO DE TUTELA INIBITÓRIA

Dentro do que foi alardeado na mídia paraibana e em virtude da própria previsão orçamentária fixada, apresenta-se indiscutível a necessidade de concessão de antecipação de tutela inibitória (artigo 273, do Código de Processo Civil¹⁹), à vista de prova inequívoca e com o preenchimento dos requisitos da verossimilhança da alegação e do fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação.

De imediato, fundamental a antecipação dos efeitos da **obrigação de não fazer**²⁰ ao final pugnada, como provimento definitivo, evitando-se a ocorrência de irreparáveis danos aos cofres do Estado da Paraíba, com o uso de recursos públicos para a implantação e funcionamento do Tribunal de Contas dos Municípios, gerando permanentes e indeterminadas despesas para os cofres estatais.

A prova inequívoca está corporificada nos dados e relatórios de auditoria realizados pelo Tribunal de Contas do Estado. A verossimilhança da alegação repousa na agressão aos princípios constitucionais já estampados no corpo da fundamentação. Os riscos de dano irreparáveis resultam da hipótese concreta e plausível de realização imediata de gastos públicos com a implementação do TCM (Tribunal de Contas dos Municípios), ao arrepio da ordem constitucional, porquanto já existente previsão orçamentária temerária para tanto.

A situação é, pois, de emissão de comando jurisdicional proibitivo ou inibitório, impingindo-se, por antecipação de efeitos, **obrigação de não fazer** ao Estado da Paraíba, aliando-se ao lastro normativo trazido com os artigos 273 e 461²¹, ambos do Código de Processo Civil, cuidando-se, além

¹⁹ “**art. 273.** O juiz poderá, a requerimento da parte, antecipar, total ou parcialmente, os efeitos da tutela pretendida no pedido inicial, desde que, existindo prova inequívoca, se convença da verossimilhança da alegação e:

I – haja fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação; ou

II – fique caracterizado o abuso de direito de defesa ou o manifesto propósito protelatório do réu.”

²⁰ Nas lições de **NELSON NERY JÚNIOR** e **ROSA MARIA DE ANDRADE NERY**, a “*Tutela antecipatória dos efeitos da sentença de mérito é providência que tem natureza jurídica mandamental, que se efetiva mediante execução ‘lato sensu’, com o objetivo de entregar ao autor, total ou parcialmente, a própria pretensão deduzida em juízo ou os seus efeitos. É tutela satisfativa no plano dos fatos, já que realiza o direito, dando ao requerente o bem da vida por ele pretendido com a ação de conhecimento (...). A tutela antecipada dos efeitos da sentença de mérito não é tutela cautelar, porque não se limita a assegurar o resultado prático do processo, nem a assegurar a viabilidade da realização do direito afirmado pelo autor, mas tem por objetivo conceder, de forma antecipada, o próprio provimento jurisdicional pleiteado ou seus efeitos. Ainda que fundada na urgência (CPC 273 I), não tem natureza cautelar, pois sua finalidade precípua é adiantar os efeitos da tutela de mérito, de sorte a propiciar sua imediata execução (...)*” in “**CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL**”, Ed. Revista dos Tribunais, 7ª edição, 2003, págs. 646/647.

²¹ “**art. 461.** Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz concederá a tutela específica da obrigação ou, se procedente o pedido, determinará providências que

disso, de medida de manifesta excepcionalidade, não abarcada pela vedação do artigo 1º da Lei nº 9.494/97²², já que situação especialíssima, com objetivo de proteger os próprios cofres públicos e, portanto, em favor da Fazenda Pública, conforme posição jurisprudencial²³, aspecto que se soma ao direito constitucional de tutela jurisdicional eficiente e eficaz²⁴.

Assim, **imprescindível** que haja prestação jurisdicional antecipada, em sua modalidade inibitória, com fulcro nos artigos 273 e 461, ambos do Código de Processo Civil, trazendo inicialmente os efeitos pretendidos com a decisão definitiva, **impingindo obrigação de não fazer** ao ESTADO DA PARAÍBA, para que se abstenha de realizar atos administrativos tendentes à realização de gastos ou despesas extraídas dos cofres públicos estaduais para a implantação e funcionamento do Tribunal de Contas dos Municípios (TCM).

assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento.

.....

§3º - *Sendo relevante o fundamento da demanda e havendo justificado receio de ineficácia do provimento final, é lícito ao juiz conceder a tutela liminarmente ou mediante justificação prévia, citado o réu. A medida liminar poderá ser revogada ou modificada, a qualquer tempo, em decisão fundamentada. (...)*

²² “art. 1º, da Lei 9.494/97. Aplica-se à tutela antecipada prevista nos arts. 273 e 461 do Código de Processo Civil o disposto nos arts. 5º e seu parágrafo único e 7º da Lei n. 4.328, de 26 de junho de 1964, no art. 1º e seu parágrafo 4º da Lei n. 5.021, de 9 de junho de 1966, e nos arts. 1º, 3º e 4º da Lei n. 8.437, de 30 de junho de 1992.”

“art. 1º, da Lei 8.437/92. Não será cabível medida liminar contra atos do Poder Público, no procedimento cautelar ou em quaisquer outras ações de natureza cautelar ou preventiva, toda vez que providência semelhante não puder ser concedida em ações de mandado de segurança, em virtude de vedação legal.”

²³ “**A ratio da concessão de tutela antecipada contra a Fazenda Pública consiste em privilegiá-la posto administradora dos interesses públicos, mercê de a providência irreversível surpreender o planejamento econômico-financeiro do Administrador. Por esse motivo a regra é a aplicação da Lei nº 9.494/97, admitindo-se exceções quando em jogo situações especialíssimas (...)**” - STJ, RESP 450700/SC; RECURSO ESPECIAL 2002/0087008-6, T1 - PRIMEIRA TURMA; Rel. MIN. LUIZ FUX, publicação no DJ em 07/04/2003, PG:00241; data da decisão: 18/03/2003.

²⁴ “(...)o direito à efetividade e à tempestividade da tutela jurisdicional é constitucionalmente garantido. O direito de acesso à justiça, albergado no artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal, não quer dizer apenas que todos têm o direito a recorrer ao Poder Judiciário, mas também quer significar que todos têm direito à tutela jurisdicional efetiva, adequada e tempestiva.

Ora, se o legislador infraconstitucional está obrigado, em nome do direito constitucional à adequada tutela jurisdicional, a prever tutelas que, atuando internamente no procedimento, permitam uma efetiva e tempestiva tutela jurisdicional, ele não pode decidir, em contradição com o próprio princípio da efetividade, que o cidadão somente terá direito à tutela tempestiva contra o particular.

Dizer que não há direito à tutela antecipatória contra a Fazenda Pública em caso de ‘fundado receio de dano’ é o mesmo que afirmar que o direito do cidadão pode ser lesado quando a Fazenda Pública for ré.”- MARINONI, In “**A Antecipação da Tutela**”, Ed. Malheiros, 6ª edição, 2000, trecho extraído das páginas 217-223.

IV - DO PEDIDO

Ante o exposto, requer o Ministério Público do Estado da Paraíba, através da Curadoria do Patrimônio Público da Promotoria de Justiça Especializada da Comarca da Capital:

1. a concessão da **antecipação de tutela inibitória**, com fulcro nos arts. 273 e 461, ambos do Código de Processo Civil, conforme justificativa já deduzida;

2. a **citação** do Estado da Paraíba, para, querendo, contestar a presente ação;

3. a produção dos **meios de prova** necessários à instrução processual, em especial, a prova documental, **anexando**, de logo, peça informativa nº, contendo representação apresentada pelo SINDCONTAS e outro, além de dados outros e documentação técnica oriunda de relatórios de auditoria do TCE, sem prejuízo de informação de outras provas a serem produzidas, indicadas no momento processual oportuno.

3. a **procedência** da ação, confirmando os efeitos da tutela antecipada, impondo condenação em obrigação de **não fazer** ao ESTADO DA PARAÍBA de realizar, doravante, quaisquer atos administrativos que ocasionem despesas ou gastos dos cofres públicos estaduais com a implantação e instalação do Tribunal de Contas dos Municípios (TCM), porque tais atos administrativos se encontram em linha de colisão com os princípios constitucionais da legalidade, da moralidade administrativa, da eficiência e da economicidade.

Dá-se à **causa** o valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), para fins meramente processuais.

João Pessoa/Pb, 26 de fevereiro de 2008.

ADRIO NOBRE LEITE
Promotor de Justiça