



**ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO**

PROCESSO TC nº 01746/08

PARECER Nº 02009/10

ASSUNTO: CONTAS ANUAIS do ex-Presidente da Câmara Municipal de Barra de São Miguel, Exmo. Sr. ABRAHAM HIBERLUCIO PEREIRA, relativas ao exercício financeiro de 2007.

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS. CÂMARA MUNICIPAL. EXERCÍCIO 2007. IRREGULARIDADES REMANESCENTES. DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. RETENÇÃO E NÃO RECOLHIMENTO DE IR. DESPESAS NÃO LICITADAS. GASTOS QUESTIONADOS. AUSÊNCIA DE CERTEZA PARA CARACTERIZAÇÃO DO DANO. VALOR ÍNFIMO. ATENDIMENTO PARCIAL DOS REQUISITOS DA LRF. JULGAMENTO REGULAR COM RESSALVAS. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÃO. No exame das contas, o Tribunal de Contas, mesmo diante de atos pontualmente ilegais, pode, observando as demais faces da gestão – contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e fiscal, posicionar-se pela sua aprovação, sem prejuízo de aplicar outras sanções compatíveis com a gravidade dos fatos.

P A R E C E R

Versam, os autos, sobre as contas anuais do ex-Presidente da Câmara Municipal de Barra de São Miguel, Exmo. Sr. ABRAHAM HIBERLUCIO PEREIRA, relativas ao exercício financeiro de 2007.

Documentação encartada e oferta de relatório pela sempre diligente d. Auditoria. Notificação de estilo. Apresentação de defesa, com conseqüente análise e indicação das seguintes irregularidades:

Na gestão fiscal:

- 1) Não atendimento às disposições da LRF quanto à manutenção do equilíbrio entre receitas e despesas, apresentando déficit orçamentário no valor de R\$ 1.755,76.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Na gestão geral:

- 2) Falta de autorização orçamentária no valor de R\$ 2.397,76;
- 3) Despesa sem licitação no valor de R\$ 9.394,90;
- 4) Déficit financeiro no valor de R\$ 1.755,76;
- 5) Retenção e não recolhimento de IR ao Município, no valor de R\$ 1.447,44;
- 6) Realização de despesas sem a comprovação da finalidade pública, no valor de R\$ 5.239,32.

É o relatório.

É na Constituição Federal que se encontra a moldura jurídica básica do controle da gestão pública brasileira. Merece destaque, desde já, o fato de que a destinação de todos os dinheiros do erário, por essa qualidade e origem, exige providências que assegurem, da melhor forma possível, o seu bom emprego, evitando quaisquer desvios de finalidade. Assim, a despesa pública deve obedecer a sérios critérios na sua realização e comprovação, respeitando não apenas a cronologia das fases de sua execução, mas também todos os demais princípios constitucionais que norteiam a pública gestão, sob pena de responsabilidade da autoridade competente.

A Constituição é lei fundamental, encimando e orientando todo o ordenamento jurídico do Estado. A sua força normativa é tamanha que União, Estados, Municípios e Distrito Federal hão de exercer as suas respectivas atribuições nos precisos termos nela estabelecidos, sob pena de ter por viciadas e nulas as suas condutas. Nesse diapasão, o augusto Supremo Tribunal Federal, em decisão digna de nota, assim já se manifestou:

“Todos os atos estatais que repugnem à constituição expõem-se à censura jurídica - dos Tribunais especialmente - porque são írritos, nulos, desvestidos de qualquer validade. A constituição não pode submeter-se à vontade dos poderes constituídos e nem ao império dos fatos e das circunstâncias. A supremacia de que ela se reveste - enquanto for respeitada - constituirá a garantia mais efetiva de que os direitos e liberdades não serão jamais ofendidos”. (RT 700:221, 1994. ADIn 293-7/600, Rel. Min. Celso Mello).

Dentre os princípios que regem a atividade administrativa estatal ancora-se o do controle, cuja finalidade atrela-se à própria natureza do Estado, que lhe limita a atividade e busca conformar necessariamente o desenvolvimento de suas ações à ordem



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

jurídica. Destarte, objetiva o controle, para a defesa da própria administração e dos direitos dos administrados, bem como para assegurar a cada ente da federação o pleno exercício da sua missão constitucionalmente outorgada, uma atuação da Administração Pública sintonizada com os princípios constitucionais que a norteiam, a saber: da legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência. É finalidade, pois, do controle avaliar a aplicação de recursos públicos sob os focos da legalidade (regularidade formal) e da conquista de bons resultados (aplicação com eficiência, eficácia e efetividade - legitimidade).

O foco do controle deverá estar sempre no resultado auferido e, o acessório, nos meios empregados. A inversão desses valores poderia levar o controle a se conformar com a adequação dos procedimentos e o insucesso dos resultados alcançados, o que o colocaria na contramão da finalidade da Atividade Financeira do Estado, qual seja **a satisfação das necessidades coletivas**.¹

Feitas essas explanações gerais, passemos aos fatos apurados pela d. Auditoria.

- **Não atendimento às disposições da LRF quanto à manutenção do equilíbrio entre receitas e despesas, apresentando déficit orçamentário no valor de R\$ 1.755,76. Falta de autorização orçamentária no valor de R\$ 2.397,76. Déficit financeiro no valor de R\$ 1.755,76 (itens 1, 2 e 4)**

A realização da despesa pública depende, inicialmente, da sua fixação quando da elaboração da lei orçamentária, vez que, consoante decorre do texto constitucional, em seu art. 167, é vedado o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual e a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

Como requisito para o controle da despesa, a Lei n.º 4.320/64 regula o procedimento adequado para autorização, abertura e utilização de créditos adicionais:

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

¹ “A atuação eficiente da auditoria pública, tanto no âmbito da regularidade dos atos e fatos administrativos, quanto, e **principalmente, no aspecto da operacionalidade**, permite à sociedade obter do poder público melhores níveis de educação, saúde, segurança, serviços urbanos, etc., o que, sem dúvida, proporciona melhor qualidade de vida para a comunidade como um todo”. VALE, Carlos. *Auditoria Pública – um enfoque conceitual*. João Pessoa: Universitária, 2000, p. 59.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º. Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I – o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II – os provenientes de excesso de arrecadação;

III – os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em lei;

IV – o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las.

Desta forma, abertura e utilização de créditos orçamentários e adicionais sem o cumprimento da forma legal constituem ato ilícito, porque realizadas contrariamente ao disposto na Carta Magna e na legislação financeira.

No caso em tela, por não se tratar de valor considerável, entende-se que a aplicação de sanção pecuniária se mostra suficiente para a reparação da conduta, sem prejuízo da recomendação pertinente para que a falha não mais se repita.

Por fim, no que diz respeito ao déficit registrado pela Auditoria, é possível que este nem existiria acaso tivesse sido transferido à Câmara todo o montante relativo ao limite de gasto, para o qual houve despesa a menor, conforme consignado à fl. 265.

- **Despesas com aquisição de combustível sem a formalização de processo licitatório, no montante de R\$ 9.394,90. Realização de despesas sem a comprovação da finalidade pública no valor de R\$ 5.239,32. (itens 3 e 6).**

A licitação, em sua dupla finalidade, tanto é procedimento administrativo tendente a conceder à pública administração melhores condições (de técnica e de preço) nos contratos que celebrar, quanto e precipuamente se revela como instituto de concretude do regime democrático, pois visa, também, facultar à sociedade a oportunidade de participar dos negócios públicos. Por ser um procedimento que só garante a eficiência na Administração, visto que sempre objetiva as propostas mais



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

vantajosas, a licitação, quando não realizada ou realizada em desacordo com a norma jurídica, longe de configurar mera informalidade, constitui séria ameaça aos princípios administrativos da legalidade, impessoalidade e moralidade, além de profundo desacato ao regime democrático, pois retira de boa parcela da atividade econômica a faculdade de negociar com a pública administração. Cumpre recordar ainda que a licitação é procedimento vinculado, formalmente ligado à Lei 8.666/93, não comportando discricionariedades em sua realização ou dispensa.

Ressalte-se, ainda, ser a Lei 8.666/93, direcionada também a regular contratos mesmo sem licitação, obrigando à Pública Administração ao exercício do controle dos objetos pactuados com particulares, não a eximindo de observar os parâmetros legais que circundam cada um. Assim, não basta apenas licitar ou contratar, mas realizar o procedimento de acordo com a técnica prevista no ordenamento jurídico.

Nos autos, aponta a Auditoria que existiram despesas com aquisição de combustível sem a formalização de processo licitatório, no montante de R\$ 9.394,90. Nesse caso, observar-se-ia o transpasse não considerável em relação ao limite de dispensa de licitação para a contratação, situação esta que não se reveste de razoabilidade capaz de motivar a reprovação das contas, sem prejuízo da sanção pecuniária e das recomendações de estilo.

Ainda, o Órgão Técnico levanta dúvida quanto à aquisição de combustível em estabelecimento comercial na cidade de Caruaru – PE, local distante 114km da sede do Município de Barra de São Miguel. Segundo a Auditoria, essa aquisição seria contrária ao interesse público, porquanto teria beneficiado o ex-gestor da Câmara Municipal, cuja residência é naquela localidade. De fato, tal circunstância poderia suscitar dúvida quanto a lisura do gasto, porém, isoladamente, situação não se mostra suficientemente robusta para que possa repercutir negativamente nas contas ora examinadas, a despeito de caberem as devidas recomendações para evitar que tal falha se repita futuramente.

➤ **Retenção e não recolhimento de IR ao município, no valor de R\$ 1.447,44 (item 5).**

No caso, a mácula registrada pela Auditoria diz respeito a procedimento ainda submetido à possibilidade de reparação, tendo em vista pertencer à competência do exercício de 2007. Logo, em razão de não ter sido alcançada pelos institutos da decadência ou prescrição, cabe comunicar o fato à Prefeitura para a adoção das



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

providências de estilo, com a possibilidade de desconto do respectivo valor do repasse à Câmara.

A conclusão.

As contas anuais, sujeitas a julgamento, contemplam, além dos fatos impugnados pela d. Auditoria, o exame da legalidade, legitimidade e economicidade. Tal análise abrange: cumprimento de limites máximos de despesas; equilíbrio das contas; execução do orçamento através de seus créditos ordinários e adicionais; pagamento de salário mínimo a servidores; cumprimento de obrigações previdenciárias; licitações; além de outros fatos mencionados no Parecer Normativo PN TC 52/2004.

Com essas observações, as falhas ventiladas, examinadas juntamente com outros tantos fatos componentes do universo da prestação de contas anual, não são capazes de atrair juízo de reprovação. É que, a prestação de contas, sabidamente, é integrada por inúmeros atos e fatos de gestão, alguns concorrendo para a sua reprovação, enquanto outros para a aprovação. Dessa forma, no exame das contas, o Tribunal de Contas, mesmo diante de atos pontualmente ilegais, pode, observando as demais faces da gestão – contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e fiscal -, posicionar-se pela sua aprovação, sem prejuízo de aplicar outras sanções compatíveis com a gravidade dos fatos.

Neste sentido, valioso trabalho publicado pelo Ministro Carlos Ayres de Brito, do Supremo Tribunal Federal. Cite-se:

“Mas qual a diferença entre ilegalidade e irregularidade? Legalidade é fácil: é aferir da compatibilidade do ato administrativo, da despesa do contrato, da licitação com a lei. E regularidade, o que significa regularidade? Exatamente legitimidade. (...)”

Então, pelo art. 37, a Constituição torna o direito maior do que a própria lei. E poderíamos chamar esse art. 37 como consubstanciador desse mega princípio da legitimidade ou juridicidade, ou licitude, que é muito mais que simples legalidade. E o Tribunal de Contas foi contemplado com essa força de apreciar não só a legalidade das despesas, mas a regularidade na prestação das contas”.²

Assim, à luz da legislação e da jurisprudência assentada nesta Corte de Contas, notadamente em face do Parecer PN TC 52/2004, os fatos apurados pela sempre diligente d. Auditoria, apesar de atraírem providências administrativas para o

² “A Real Interpretação da Instituição Tribunal de Contas”. In Revista do TCE/MG. Ano XXI, nº 2/2003, p. 49.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

aperfeiçoamento da gestão pública, **não justificam imoderada irregularidade das contas.**

DIANTE DO EXPOSTO, esta Procuradoria pugna para que esta Egrégia Corte, em razão do exame das contas do exercício de 2007, sob a responsabilidade do Sr. **ABRAHAM HIBERLUCIO PEREIRA**, na qualidade de ex-Presidente da Câmara Municipal de Barra de São Miguel:

1. **DECLARE** o atendimento parcial da dos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, em razão da irregularidade descrita no item 1;
2. **JULGUE REGULARES COM RESSALVAS** as contas ora examinadas em razão dos fatos relacionados nos itens 1 a 6;
3. **APLIQUE MULTA** ao gestor responsável, em razão dos itens 2 a 4, com base nos art. 56, II, da LOCTE/PB;
4. **COMUNIQUE** à Prefeitura o fato apurado no item 5, para providências a seu cargo;
5. **RECOMENDE** diligências para evitar as falhas apuradas no presente exercício.

É o parecer. S.M.J.

João Pessoa, 30 de novembro de 2010.

ANDRÉ CARLO TORRES PONTES
Procurador do Ministério Público junto ao TCE-PB