



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO-TC-03925/11

Constitucional. Administrativo. Poder Executivo Municipal. **Prefeitura de Diamante**. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de **2010**. Prefeito. Agente Político. Contas de Governo. Apreciação da matéria para fins de emissão de **PARECER PRÉVIO**. Atribuição definida no art. 71, inciso I, c/c o art. 31, § 1º, da Constituição Federal, no art. 13, § 1º, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1º, inciso IV da Lei Complementar Estadual nº 18/93 – **EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS**. Encaminhamento à consideração da egrégia Câmara de Vereadores de Diamante - Através de Acórdão, em separado, atribuição definida no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 18/93, pelo(a): atendimento parcial às exigências da LRF, julgamento irregular de inexigibilidade de licitação, aplicação de multa, representação à Receita Federal e recomendações.

PARECER PPL-TC - 0183/12

RELATÓRIO

Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas do Município de **Diamante**, relativa ao exercício financeiro de **2010**, de responsabilidade do Prefeito e Ordenador de Despesas, Sr. **Hércules Barros Mangueira Diniz**.

A Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal V – **DIAGM V**, com base nos documentos insertos nos autos, emitiu relatório inicial de fls. 256/267, em 04/11/2011, evidenciando os seguintes aspectos da gestão municipal:

1. Sobre a gestão orçamentária, destaca-se:

- a) o orçamento foi aprovado por meio da Lei Municipal n.º 296, de 25 de dezembro de 2009, que estimou a receita em R\$ 15.152.417,00, mesmo valor fixado para as despesas. A Lei Orçamentária também autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares, até o montante de R\$ 7.576.208,50, correspondendo a 50,00% da despesa fixada.
- b) durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares, no montante de R\$ 3.315.066,79, tendo como fonte de recursos exclusivamente as anulações de dotações;
- c) a receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou R\$ 8.343.394,70, equivalendo a 50,74% do valor previsto no orçamento¹;
- d) a despesa orçamentária realizada atingiu a soma de R\$ 8.550.919,81², representando 56,43% do total fixado no orçamento;
- e) o somatório da Receita de Impostos e das Transferências – RIT importou em R\$ 5.630.870,50;
- f) a Receita Corrente Líquida - RCL alcançou o montante de R\$ 7.919.128,99.

¹ O baixo percentual de realização da receita deve-se ao fato de ter sido previsto o recebimento de R\$ 5.402.000,00 em receitas de capital frente à arrecadação efetiva de apenas R\$ 438.045,35.

² Somatório do valor empenhado, obtido a partir do sistema SAGRES.

2. No tocante aos demonstrativos apresentados:

- a) o Balanço Orçamentário do Poder Executivo apresentou resultado deficitário em R\$ 589.988,47 (receita orçamentária arrecada – transferências para o Legislativo e RPPS – despesas orçamentárias do Executivo), equivalente a 7,41%³ da receita orçamentária daquele Poder.;
- b) o Balanço Financeiro registrou um saldo para o exercício seguinte, no valor de R\$ 394.675,56, distribuídos entre Caixa e Bancos, nas proporções de 4,18% e 95,82%, respectivamente;
- c) o Balanço Patrimonial evidenciou superavit financeiro no valor de R\$ 310.127,38.

3. Referente à estrutura da despesa, apresentou a seguinte composição:

- a) as remunerações dos Vereadores foram analisadas junto com a Prestação de Contas da Mesa da Câmara Municipal;
- b) os gastos com obras e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$ 576.711,95 correspondendo a 6,74% da Despesa Orçamentária Total (DORT), tendo sido pagos integralmente no exercício.

4. Quanto aos gastos condicionados:

- a) a aplicação de recursos do FUNDEB, na remuneração e valorização dos profissionais do magistério (RVM), atingiu o montante de R\$ 1.315.896,46, equivalendo a **64,81%** das disponibilidades do Fundo (limite mínimo=60%);
- b) a aplicação, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), alcançou o montante de R\$ 1.557.181,74, equivalendo a **27,65%** da RIT (limite mínimo=25%);
- c) o Município despendeu, com saúde, a importância de R\$ 917.555,01, equivalendo a **16,30%** da RIT (limite mínimo=15%);
- d) as despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R\$ 4.356.625,61, equivalendo a **55,01%** da RCL (limite máximo=60%);
- e) as despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R\$ 4.090.158,21, equivalendo a **51,85%** da RCL (limite máximo=54%).

Considerando as falhas apontadas pelo Órgão de Instrução em seu relatório inicial, e atendendo aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Relator determinou, em 09/11/2011 (fl. 268), a notificação do Sr. Hércules Barros Manguieira Diniz, gestor do município.

O interessado expôs suas justificativas, acompanhadas de documentação de suporte (Doc. n° 22664/11). Examinadas as alegações, a Auditoria manifestou entendimento, em 27/01/2012, através de relatório (fls. 1684/1695), mantendo as seguintes irregularidades atribuídas ao exercício de 2010, sob responsabilidade do então Prefeito, Sr° Hércules Barros Manguieira Diniz:

Gestão Geral:

- 1) Deficit orçamentário no valor de R\$ 589.988,47, equivalente a 7,41% da receita orçamentária arrecadada;
- 2) Realização de despesas sem licitação no valor total de R\$ 58.314,22;
- 3) Incorreta classificação de despesas no elemento 36 – outros serviços de terceiros - pessoa física, prejudicando e dificultando a análise das despesas com pessoal;
- 4) Concessão de diárias sem formalização de processos, contrariando o art. 2º da RN-TC n° 09/2001;
- 5) Não atendimento integral às determinações da RN - TC 05/2005;
- 6) Admissão de pessoal sem realização de concurso público, contrariando o disposto no art. 37, inciso II c/c art. 206, inciso V da Constituição Federal;

³ A informação constante do item 4.1 da inicial indica um deficit orçamentário de 2,49%. O cálculo do Órgão de Instrução levou em conta a Receita Orçamentária arrecadada pela Prefeitura (R\$ 8.343.394,70) e apenas a despesa do Poder Executivo (R\$ 8.550.919,81).

7) *Emissão de cheques sem a devida provisão de fundos.*

Instado a se manifestar, o Ministério Público constatou que o teor da defesa apresentada promoveu alteração na natureza de uma das irregularidades descritas na inicial. Isto porque, na peça introdutória, consignou-se como eiva o pagamento de diárias sem a formalização dos respectivos processos. Nos anexos apresentados em sede de defesa, demonstrou-se a existência dos processos. Todavia, ao apreciá-los, a Auditoria entendeu que seriam insuficientes para comprovar o regular uso dos recursos. Por essa razão, sugeriu o Parquet Especial a intimação do senhor Hércules Barros Mangueira Diniz, com vistas a esclarecer a dúvida suscitada.

Após a nova citação, o gestor apresentou suas justificativas (fls. 1700/1701), e documentos correlatos (fls. 1702/1710). Em sede de Complemento de Instrução, o Órgão Auditor rechaçou as alegações apresentadas, reputando como irregular o pagamento de R\$ 6.600,00 a título de diárias, por descumprimento a preceitos emanados da Resolução Normativa RN-TC 09/2001. Concluiu pela subsistência das seguintes eivas, todas afeitas à gestão geral:

- 1) Deficit orçamentário no valor de R\$ 589.988,47, equivalente a 7,41% da receita orçamentária arrecadada;*
- 2) Realização de despesas sem licitação no valor total de R\$ 58.314,22;*
- 3) Incorreta classificação de despesas no elemento 36 – outros serviços de terceiros - pessoa física, prejudicando e dificultando a análise das despesas com pessoal;*
- 4) Despesas com diárias no valor de R\$ 6.600,00 sem que se tenha demonstrado sua finalidade ;*
- 5) Não atendimento integral às determinações da RN - TC 05/2005;*
- 6) Admissão de pessoal sem realização de concurso público, contrariando o disposto no art. 37, inciso II c/c art. 206, inciso V da Constituição Federal;*
- 7) Emissão de cheques sem a devida provisão de fundos.*

Tendo em vista que a quantificação da irregularidade relativa às diárias se deu apenas no bojo do relatório de Complemento de Instrução, e em respeito ao primado do contraditório, este Gabinete renovou a citação ao Alcaide (fl. 1719), que anexou aos autos eletrônicos novo conjunto probatório (fls. 1720/1753). Face aos novos elementos, a Auditoria pugnou pela elisão da irregularidade, remanescendo as seguintes falhas:

- 1) Deficit orçamentário no valor de R\$ 589.988,47, equivalente a 7,41% da receita orçamentária arrecadada;*
- 2) Realização de despesas sem licitação no valor total de R\$ 58.314,22;*
- 3) Incorreta classificação de despesas no elemento 36 – outros serviços de terceiros - pessoa física, prejudicando e dificultando a análise das despesas com pessoal;*
- 4) Não atendimento integral às determinações da RN - TC 05/2005;*
- 5) Admissão de pessoal sem realização de concurso público, contrariando o disposto no art. 37, inciso II c/c art. 206, inciso V da Constituição Federal;*
- 6) Emissão de cheques sem a devida provisão de fundos.*

No retorno dos autos eletrônicos ao Órgão Ministerial, a Procuradora Elvira Samara Pereira de Oliveira lavrou o Parecer nº 00997/12 (fls. 1194/1199), propugnando que esta Egrégia Corte decida pelo(a):

- a) Emissão de Parecer Contrário à aprovação das contas do Prefeito do Município de Diamante, Sr. HÉRCULES BARROS MANGUEIRA DINIZ, relativas ao exercício de 2010, sobretudo em face da manutenção de pessoas irregularmente em postos públicos, com evidente burla a tão consagrada regra constitucional do concurso público, conjugada com a não realização de procedimento licitatório em ocasiões em que este se mostrava imperativo;*

- b) *Declaração de atendimento integral aos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal por parte do sobredito gestor, relativamente ao exercício de 2010;*
- c) *Aplicação de multa ao Sr. HÉRCULES BARROS MANGUEIRA DINIZ, com fulcro no art. 56, II, da Lei Orgânica desta Corte (LC 18/93), em face da transgressão a preceitos legais, conforme apontado no presente Parecer;*
- d) *Recomendações à Prefeitura Municipal de Diamante no sentido de:*
 - *guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando a reincidência nas falhas constatadas no exercício em análise;*
 - *proceder à regularização do quadro de pessoal da Prefeitura nos moldes constitucionalmente determinados.*

O Relator fez incluir o feito na pauta da presente sessão, com as notificações de praxe.

VOTO DO RELATOR

É dever de todo aquele que gere, administra ou, ainda, tem em sua guarda recursos de terceiros fazer prova da correta, regular e legítima aplicação destes. O poder de representar interesses/direitos alheios rima com o dever de prestar contas aos seus legítimos titulares.

No âmbito da Pública Administração, este corolário ganha revelo mais destacado, visto que os interesses tutelados pertencem a toda uma coletividade. Em virtude da escassez de recursos disponíveis, a sociedade necessita que os seus representantes tratem de alocá-los de maneira mais racional, propiciando maior (eficácia) e melhor (eficiência) retorno por unidade monetária investida. É neste momento que o gestor público vem demonstrar que a sua atuação administrativa pautou-se no devido resguardo a res pública e que o manuseio dos bens postos a sua disposição observou os princípios da Legalidade, Moralidade, Eficiência, Eficácia e Transparência, extraindo da aplicação destes os resultados mais proveitosos em favor do coletivo local.

Destaque-se a fundamental atuação das Cortes de Contas; controle externo e, também, em última análise, forma precípua de controle social institucionalizado, já que nesse instante atua no auxílio ao Legislativo (típico poder de representatividade popular); que examina, com profundidade, as facetas administrativas e, sobre elas, emite parecer prévio.

Dito isso, lembremo-nos que a esta Casa foram conferidas funções e atribuições essenciais para o perfeito funcionamento do Estado Democrático de Direito. Analisar as contas que nos são apresentadas, para além de um dever, é a chance de contribuir, de forma efetiva, para o aperfeiçoamento da Pública Administração brasileira e, ao mesmo tempo, aproximá-la dos anseios da sociedade.

Concluído o epílogo, passaremos a analisar, uma a uma, as eivas praticadas pelo Alcaide no transcurso do exercício em comento.

Em relação à gestão fiscal:

- *Deficit orçamentário no valor de R\$ 589.988,47, equivalente a 7,41% da receita orçamentária arrecadada*

Uma vez que a análise tem como escopo o Poder Executivo de Diamante, há que se apartar a execução do orçamento da Prefeitura, com vistas a isolá-lo da influência da Câmara Municipal e do Instituto Próprio de Previdência, procedimento que, conforme explicitado na descrição do relatório, não foi adotado pela Auditoria. Posto que o Órgão de Instrução não procedeu à estratificação do resultado orçamentário, concluiu-se, na inicial, que o déficit teria atingido 2,49% da receita, quando na verdade tal percentual foi maior – 7,41%.

Assim, é incontestável o deficit na execução orçamentária. Bastante clara a LRF quando define, em seu art. 1º, §1º, que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ação planejada, de modo a prevenir riscos e corrigir desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas. Desta forma, incumbe ao

administrador público o acompanhamento periódico dos gastos e a ação firme para contê-los dentro do limite da receita arrecadada. É para isso que a LRF, em seu artigo 9º, disciplina a limitação de empenhos.

Percebe-se que a necessidade de planejamento é princípio basilar insculpido na LRF. É ele que permite ao gestor ter, entre outras coisas, controle rigoroso dos gastos públicos, devendo, caso eles excedam a previsão (ou que a receita estimada venha aquém das expectativas), adotar medidas de contenção visando à adequação aos limites estabelecidos. Evidentemente que o déficit orçamentário apurado poderia ter sido evitado caso o município tivesse procedido às limitações de empenho previstas na LRF.

Todavia, o déficit precisa ser ponderado em outros aspectos de análise. Sua ocorrência, isoladamente, pode ser justificada pelas circunstâncias do caso concreto. Examinando-se mais detidamente as finanças da Prefeitura de Diamante, fica clara a forma encontrada pela contabilidade municipal para compensar o desequilíbrio na execução do orçamento. Optou-se por legar ao exercício subsequente restos a pagar da ordem de R\$ 945.095,08, nos mais variados elementos de despesa. A título de disponibilidade de caixa, o saldo consignado no final do exercício alcançou R\$ 394.675,56.

Cumpra lembrar que a prática de transpor ao ano seguinte obrigações em valor superior à disponibilidade financeira não é, em regra, obstada pelo ordenamento jurídico⁴. Mas o fato de haver, no rol dos empenhos inscritos em restos a pagar, valores em aberto referentes a vencimentos e vantagens fixas (R\$ 287.567,43) e obrigações patronais (R\$ 108.583,15), implica desobediência ao princípio contábil da competência, que rege a apropriação de gastos com pessoal (Artigo 18, §2º e 50, II da LRF). Assim, considero que a falha descrita neste item enseja a aplicação de multa ao gestor.

– Realização de despesas sem licitação no montante de R\$ 58.314,22, correspondendo a 6,30% da despesa licitável

As despesas não licitadas foram listadas no quadro do item 5.1 da inicial. Por força dos argumentos da defesa, a Auditoria excluiu do conjunto o pagamento em favor de Man Latin América Indústria e Comércio, referentes à aquisição de um ônibus (empenho 2153, no valor de R\$ 198.000,00). Remanesceu a falha para os outros pagamentos.

De pronto, percebe-se que as despesas consideradas não licitadas têm a característica de continuidade. Trata-se essencialmente de prestação de serviços e fornecimento de refeições. Além do fato de cada uma delas apresentar uma extrapolação muito pequena em relação ao limite estabelecido no artigo 24, II da Norma Regente, é possível (e até provável) que os respectivos pagamentos se refiram a momentos distintos. Tome-se, por exemplo, o conjunto de repasses em favor do senhor Luiz Weber Júnior, no montante de R\$ 15.660,52, o maior valor das despesas não licitadas apontado pela Auditoria. Nesta lista há vários empenhos, todos inferiores ao limite de R\$ 8.000,00, liquidados num interregno de oito meses. Evidentemente, no cotidiano da administração municipal sobejam razões para justificar pequenas compras, que não devem ser tomadas em conjunto.

Com base nas enunciadas considerações, o somatório das despesas não licitadas remanescentes alcança R\$ 58.314,22, correspondendo a 0,68% da despesa orçamentária total. Ante ao exposto acima e à pouca expressividade do montante, sou pela relevação da falha.

– Incorreta classificação de despesas no elemento 36 – outros serviços de terceiros - pessoa física, prejudicando e dificultando a análise das despesas com pessoal

– Admissão de pessoal sem realização de concurso público, contrariando o disposto no art. 37, inciso II c/c art. 206, inciso V da Constituição Federal

As citadas irregularidades são afeitas ao conteúdo do Documento 20257/11, que traz uma tabela com empenhos apropriados como outros serviços de terceiros pessoa física. A partir das conclusões do Órgão Auditor, todos os serviços descritos no referido documento seriam de natureza pública e caráter continuado, devendo ser desempenhados por servidores efetivos.

Peço vênia para discordar de tal entendimento do Órgão Técnico, que também foi chancelado pelo Parquet. Na lista, com dezenas de integrantes, há prestadores de serviço que, seja pela sazonalidade

⁴ Era exatamente essa a intenção do artigo 41 da LRF, vetado pelo Presidente da República.

das atividades desempenhadas, seja pela ausência de subordinação, atuam num regime que não se coaduna com uma relação empregatícia. Em linhas gerais, são funções que podem ser executadas sem a rigidez inerente às contratações para cargos de provimento efetivo. Não vislumbro razão para reputar um serviço de consultoria na área de saúde ou uma assessoria para a realização de procedimentos licitatórios como atividades afeitas a uma função essencialmente pública. Muito menos serviços como pintura e calçamento. Afasto, pois, as irregularidades.

– Não atendimento integral às determinações da RN - TC 05/2005

Registrou a Auditoria, no item 9.4 de seu relatório inaugural, o descumprimento das determinações constantes na Resolução Normativa RN-TC 05/2005, que dispõe sobre a adoção de normas para o controle dos gastos com combustível, peças e serviços em veículos e máquinas à disposição dos jurisdicionados. A eiva destacada limitou-se à ausência de informações sobre peças, pneus e acessórios, já que o Documento 20026/11 traz o consumo de combustível da frota municipal.

Clara a Resolução Normativa ao exigir controle rigoroso dos gastos com veículos, tanto no que diz respeito ao consumo de combustível quanto em relação às manutenções preventiva e corretiva. De se destacar que o teor do Documento 20026/11 sinaliza que o mais expressivo dos gastos – o de combustível – vem sendo acompanhado a contento. A falha enseja recomendação para que o gestor imprima a mesma cautela também no que tange a gastos com serviços e acessórios.

– Emissão de cheques sem a devida provisão de fundos

Constatou-se a emissão de cheques sem fundo durante o exercício em análise, acarretando prejuízo de R\$ 83,05 a título de tarifas bancárias. Ponderou a Auditoria que a prática macula a credibilidade do Ente Municipal junto a fornecedores e sociedade em geral.

Na verdade, o somatório das tarifas alcançou R\$ 83,40. Pelo exame do Documento 20328/11, fácil perceber que a cobrança bancária deveu-se a emissão de quatro cheques⁵. O exame do extrato anexado pela Auditoria indica que as extrapolações foram pequenas, não podendo ser associadas a um descontrole generalizado, como se depreende da leitura da inicial. Ademais, como observado nas alegações de defesa, o valor das tarifas cobradas foi ressarcido aos cofres da municipalidade. Pelo exposto, face à ausência de qualquer evidência de má fé na conduta apreciada e reputando a falha como de pouca gravidade, relevo-a.

Esposado em todos os comentários extensamente explanados, voto, em sentido diverso ao que pugnou o Ministério Público de Contas, pela emissão de Parecer Favorável à Aprovação das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Diamante, exercício de 2010, sob a responsabilidade do Sr^o Hércules Barros Mangueira Diniz e, em Acórdão separado, pelo (a):

- 1) **Declaração de Atendimento Parcial** aos preceitos da LRF;
- 2) **Julgamento irregular** da Inexigibilidade n^o 04/2010, em função do não atendimento ao disposto no inciso III, do art. 25, da Lei n^o 8.666/93, e na Resolução Normativa – RN – TC 09/2009;
- 3) **Aplicação de multa** ao Sr. Hércules Barros Mangueira Diniz, Prefeito Municipal de Diamante, no valor de R\$ 4.150,00, com fulcro no art. 56, inciso II, da LOTCE, assinando-lhe o prazo de 60 sessenta dias para o recolhimento voluntário;
- 4) **Recomendação** à Prefeitura Municipal de Diamante no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando a reincidência das falhas constatadas no exercício em análise, em especial no que se refere à ausência de controle de gastos na manutenção da frota municipal de veículos.

⁵ Tarifas de R\$ 20,50, apropriada pelo Banco do Brasil, e R\$ 0,35, destinada ao Banco Central. Os R\$ 83,40, portanto, referem-se a quatro cheques.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE - PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO-TC-03925/11, os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, decidem EMITIR E ENCAMINHAR ao julgamento da Egrégia Câmara Municipal de **Diamante**, este **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação da Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Municipal, exercício **2010**, sob a responsabilidade da Sr. **José de Alencar Lima**.

Publique-se, registre-se e cumpra-se.
TCE-Plenário Ministro João Agripino

João Pessoa, 10 de outubro de 2012.

Conselheiro Fernando Rodrigues Catão
Presidente

Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Relator

Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho

Conselheiro Arnóbio Alves Viana

Conselheiro Umberto Silveira Porto

Conselheiro Arthur Paredes Cunha Lima

Conselheiro André Carlo Torres Pontes

Fui presente,

Isabella Barbosa Marinho Falcão
Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao TCE-PB

Em 10 de Outubro de 2012



Cons. Fernando Rodrigues Catão
PRESIDENTE



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
RELATOR



Cons. Arnóbio Alves Viana
CONSELHEIRO



Cons. André Carlo Torres Pontes
CONSELHEIRO



Cons. Umberto Silveira Porto
CONSELHEIRO



Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
CONSELHEIRO



Cons. Arthur Paredes Cunha Lima
CONSELHEIRO



Isabella Barbosa Marinho Falcão
PROCURADOR(A) GERAL