



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO-TC- 05281/10

Direito Constitucional, Administrativo e Financeiro. Poder Executivo Municipal. Administração Direta Municipal. Prefeitura de São José de Caiana. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2009. 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 FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS, exercício 2009. Encaminhamento à consideração da egrégia Câmara de Vereadores de São José de Caiana. 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, julgar as contas de gestão do Chefe do Executivo, na condição de Ordenador de Despesas, pelo(a): atendimento parcial às exigências da LRF, aplicação de multa e recomendações.

PARECER PPL-TC- 0108/12

RELATÓRIO

Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas do Município de São José de Caiana, relativa ao exercício financeiro de 2009, de responsabilidade do Sr. José Walter Marinho Marsicano Junior, Prefeito Constitucional.

A Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal V – DIAGM V, com base nos documentos insertos nos autos e em outros colhidos durante diligência “in loco”, emitiu o relatório inicial de fls. 32/44, no qual foram evidenciados os seguintes aspectos da gestão municipal:

1. Sobre a gestão orçamentária, destaca-se:

- a) o orçamento foi aprovado através da Lei Municipal nº 272/2008, estimando a receita e fixando a despesa em R\$ 8.200.000,00, como também autorizando abertura de créditos adicionais suplementares em 70% da despesa fixada na LOA;*
- b) durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares no montante de R\$ 3.174.897,99, tendo como fonte de recursos anulação de dotações;*
- c) a receita orçamentária efetivamente arrecadada, no exercício, totalizou o valor de R\$ 7.654.801,94, inferior em 9,6% do valor previsto no orçamento;*
- d) a despesa orçamentária realizada atingiu a soma de R 7.915.108,68, inferior em 7,62% do valor previsto no orçamento;*
- e) o somatório da Receita de Impostos e das Transferências – RIT atingiu a soma de R\$ 5.130.347,82;*
- f) a Receita Corrente Líquida - RCL alcançou o montante de R\$ 7.494.801,94.*

2. No tocante aos demonstrativos apresentados:

- a) o Balanço Orçamentário apresentou deficit (R\$ 260.306,74) equivalente a 3,4% da receita orçamentária arrecadada;*
- b) o Balanço Financeiro aponta um saldo para o exercício seguinte na ordem de R\$ 705.769,72, distribuídos entre Caixa e Banco nas proporções de 15,05% e 84,95%, respectivamente.*
- c) o Balanço Patrimonial apresenta superavit financeiro no valor de R\$ 32.397,08.*

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\$ 292.798,51 correspondendo a 3,89% da Despesa Orçamentária Total (DORT), sendo R\$ 249.121,64 pagos no decorrer do*

exercício, cujo acompanhamento, para fins de avaliação, observará os critérios estabelecidos na RN TC 06/2003.

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\$ 1.210.358,90 ou **62,51%** das disponibilidades do FUNDEB (limite mínimo=60%);
- b) a aplicação, na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), alcançou o montante de R\$ 1.377.942,12 ou **26,86%** da RIT (limite mínimo=25%);
- c) o Município dispendeu, com saúde, a importância de R\$ 1.064.241,98 ou **20,74%** da RIT;
- d) as despesas, com pessoal da municipalidade, alcançaram o montante de R\$ 3.967.105,27 ou **52,93%** da RCL (limite máximo=60%);
- e) as despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R\$ 3.703.315,27 ou **49,41%** da RCL (limite máximo=54%).

Ao final do Relatório Inaugural (fls. 110/123), o Órgão de Instrução manifestou-se apontando extensa lista de irregularidades atribuídas às contas do Município de São José de Caiana, exercício de 2009, sob a responsabilidade do Sr. José Walter Marinho Marsicano Junior.

Tendo em vista as falhas apontadas pelo Corpo Técnico, em seu relatório inicial, e atendendo aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Relator determinou a citação (fls. 124) do Sr. José Walter Marinho Marsicano Junior, Prefeito do Município de São José de Caiana. O interessado requereu dilação de prazo¹, para apresentação de razões contra as falhas apontadas pela Unidade de Instrução, logrando êxito em seu pleito.

Em 02/03/2012, o Chefe do Executivo Municipal aviou missiva defensiva, por meio de representante legalmente constituído, protocolada sob a forma de documento nº 4125/12, escoltada por extensa documentação de apoio. Realizada a análise das alegações ministradas pelo interessado, a Divisão de Auditoria Municipal V – DIAGM V – manteve as seguintes eivas:

Da Gestão Fiscal:

1. O Balanço Orçamentário apresenta deficit, no valor de R\$ 698.192,21, equivalente a 9,12% da receita orçamentária arrecadada contrariando o art. 1º, § 1º da LRF.
2. Envio dos RGF para este Tribunal sem as informações da Dívida Consolidada Municipal.

Da Gestão Geral:

3. Realização de despesas sem licitação no valor total de R\$ 204.508,19 equivalente a 2,6% das despesas orçamentárias.
4. Inexistência de controle quanto ao transporte de estudantes e pessoas doentes.
5. Inexistência de controles de peças, pneus e acessórios não atendendo às determinações da RN-TC-05/2005.
6. Inexistência de controle interno de merenda escolar.
7. Admissão de servidores sem realização de concurso público.
8. Erro na classificação de despesas conforme dados do SAGRES e da PCA.
9. Concessão de ajuda financeira no valor de R\$ 16.281,27 sem a devida comprovação.
10. Desrespeito ao princípio da economicidade.
11. Despesas, no valor de R\$ 5.590,36, com outra esfera de Governo sem o correspondente instrumento de convênio.
12. Ajuda de custo sem o devido processo de diárias.
13. Descontrole no tocante a diversas despesas, prejudicando a fiscalização e desrespeitando o princípio da transparência dos gastos públicos.

¹ Doc. TC-2789/12.

14. Não cumprimento de decisão desta Corte de Contas.

15. Obrigações patronais não contabilizadas no valor de R\$ 437.885,47.

16. Não pagamento de dívidas previdenciárias ao INSS no valor de R\$ 464.797,65.

Instado a se manifestar, o Ministério Público emitiu o Parecer nº 0460/12 (fls. 1325/1334), da pena da ilustre Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz, após tecer breves comentários acerca das falhas apontadas pela Unidade Técnica de Instrução, pugnou no sentido de que esta Egrégia Corte decida pela:

- a) Emissão de **PARECER CONTRÁRIO** à aprovação da presente Prestação de Contas quanto ao alcance dos objetivos de Governo – incluindo a observância à lei –, assim como a **IRREGULARIDADE** da Prestação de Contas no tocante aos atos de gestão referentes ao exercício financeiro de 2009, do Sr. **José Walter Marinho Marsicano Júnior**, Prefeito Constitucional do Município de **São José de Caiana**, dando-se pela declaração de **atendimento parcial** dos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- b) **APLICAÇÃO DE MULTA** ao Sr. **José Walter Marinho Marsicano Junior**, prevista no art. 56, II da LOTC/PB, bem como no art. 55, ao gestor supracitado, por força da natureza das irregularidades por ele cometidas;
- c) **RECOMENDAÇÃO** ao atual Chefe do Poder Executivo de São José de Caiana conforme exposto neste Parecer; e
- d) **REPRESENTAÇÃO** ao Ministério Público Comum, na pessoa do Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral de Justiça e à Receita Federal do Brasil, por força dos fortes indícios do cometimento de ilícitos aqui verificados, para a adoção de providências no âmbito de suas alçadas de atuação respectiva.

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

VOTO DO RELATOR

Ao se defrontar com a Prestação Anual de Contas do Poder Executivo - momento em que o gestor é convidado, melhor dizer, obrigado, a fazer prova do bom e regular uso dos recursos públicos postos a sua disposição - o TCE/PB exerce, com propriedade, no âmbito de função (controle externo), duas de suas principais competências.

Inicialmente, auxiliando o Legislativo, porém nunca a ele subordinado, aprecia as contas do gestor e, sobre estas, emite Parecer, o que servirá de lastro para o julgamento político dos atos de gestão pelos Membros componentes do Parlamento Mirim.

Doutra banda, julga os atos emanados pelo administrador na condição de ordenador de despesas, atestando se este pautou suas ações gerenciais estribadas nos princípios norteadores da Administração Pública, esculpidos, explícita ou implicitamente, na Carta Maior, notadamente, Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Economicidade e Eficiência. O Decisum, emanado por esta Corte guarda, em si, tamanha força que, no mérito, não está sujeito à apreciação/modificação pelo Judiciário.

Traçadas linhas preliminares, volto-me a tecer ponderações individuais sobre as nódoas acusadas pela Auditoria, as quais lastreiam, ao final, meu voto.

- O Balanço Orçamentário apresenta déficit, no valor de R\$ 698.192,21, equivalente a 9,12% da receita orçamentária arrecadada contrariando o art. 1º, § 1º da LRF.

É admissível a ocorrência de déficit, leve ou moderado, na execução orçamentária em algumas situações pontuais, tais como: a existência de orçamento superavitário, em exercício imediatamente anterior àquele em que se verificou o resultado negativo, suficiente para absorvê-lo; estado de beligerância; ou, ainda, para custear a realização de serviços/obras que estimulem o incremento de receitas ou a redução de despesas. Como exemplo deste último, podemos citar o saneamento e a pavimentação de logradouros que, por via indireta, tendem a minorar a incidência de doenças parasitárias, reduzindo, conseqüentemente, a médio e longo prazo, os investimentos em atenção básica à saúde.

No caso em apreço verifica-se que Balanço Orçamentário do exercício de 2008 apresentou superavit e que o saldo registrado no Balanço Financeiro, do ano em crivo, acusa disponibilidades que superam as despesas orçamentárias não pagas dentro do próprio exercício. Tangente ao deficit orçamentário apontado pela d.

Auditoria, peço vênia ao Ministério Público Especial para acostar ao voto excerto do preciso parecer, ao qual me coaduno:

“Tem-se que o ordenamento jurídico pátrio elegeu o planejamento como princípio basilar, cuja observância constitui requisito indispensável para se poder adjetivar uma gestão fiscal de responsável. Dentre as positivações do mencionado valor genérico, situam-se a obrigação pública de desenvolver ações tendentes à manutenção do equilíbrio das contas do erário e o cumprimento de metas entre receitas e despesas. Veja-se:

Art. 1º. [...]

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem 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.

Este fato, em regra, não enseja a reprovação das contas, quando dela não decorre déficit financeiro. Todavia, geralmente, quando o déficit orçamentário é de quantia vultuosa, dá-se pela irregularidade. No entanto, tendo em vista que a Auditoria informa que o Balanço Financeiro apresenta um saldo para o exercício seguinte, no montante de R\$ 705.769,72, distribuído entre Caixa, Bancos, nas proporções de 15,05% e 84,95%, respectivamente, a irregularidade, de fato merece valoração quando da aplicação de multa, bem como da baixa de recomendações expressas ao gestor, mas não para a irregularidade das contas.”

Isso posto, entendo que, neste caso, excepcionalmente, a pecha apontada não tem o condão de atrair a reprovação das contas apresentadas pelo Gestor, cabendo, todavia, censura e recomendação à Administração Municipal com vistas à elaboração orçamentária, e seu acompanhamento, de modo a atender às demandas sociais sem olvidar da busca pelo equilíbrio econômico-financeiro da Edilidade.

- Envio dos RGF para este Tribunal sem as informações da Dívida Consolidada Municipal.

Sem espaço para maiores ponderações, é preciso deixar assente que esta Corte de Contas, ao emitir o Parecer Normativo PN-TC-52/04, incluiu no rol das irregularidades ensejadoras de reprovação das contas apresentadas, tão somente a não publicação ou o não encaminhamento dos Relatórios previstos na LC 101/00. Dessa forma, aplicar multa e/ou acusar a irregularidade da gestão fiscal tomando-se por base a eiva apontada, seria não observar o princípio da proporcionalidade da pena, cabe, contudo, recomendação.

- Realização de despesas sem licitação no valor total de R\$ 204.508,19 equivalente a 2,6% das despesas orçamentárias.

A licitação encerra em si a concretização dos princípios constitucionais explícitos no caput do art 37, da CF/88. O dever de licitar provem dos Princípios máximos da Administração Pública, a saber: Indisponibilidade do Interesse Público e da Supremacia do Interesse Público. É procedimento vinculado, como informa o inciso XXI do referido art., apresentando dupla finalidade, tanto é procedimento administrativo tendente a conceder à administração pública condições de contratar com a proposta mais vantajosa, quanto é instrumento da materialização do regime democrático, pois visa, também, facultar a sociedade a oportunidade de participar dos negócios públicos.

Licitar é regra, dispensar ou inexigí-la é exceção, e como tal deve ser interpretada restritivamente, nos exatos termos da norma, in casu, a Lei n° 8.666/93.

Nestes termos, o inciso XXI, art. 37, da CF, assim preconiza:

“Art 37 (...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”

A pecha em apreço, contudo, comporta suavização, na medida em que as despesas não albergadas pelo devido procedimento licitatório, em boa parte, referem-se a gastos que foram realizados de forma paulatina, ao longo do exercício, somente ultrapassando o valor previsto no inciso II, do art. 24 da Lei 8.666, ao final do ano, doutra banda, o Órgão Técnico, ao relacionar os dispêndios tidos como não licitados, ora se utiliza dos valores empenhados, outra dos pagos, sendo que, em alguns casos, o valor pago não alcança o exigível pela legislação aplicável. Ademais, o total dos gastos desprovidos de regular procedimento licitatório representa apenas 2,58% da despesa total orçamentária.

- Inexistência de controle quanto ao transporte de estudantes e pessoas doentes.

- Inexistência de controle interno de merenda escolar.

- Descontrole no tocante a diversas despesas, prejudicando a fiscalização e desrespeitando o princípio da transparência dos gastos públicos.

Reclama a Unidade Técnica que os dispêndios realizados com transporte de estudantes não estão acompanhados da relação das pessoas beneficiadas, bem como do itinerário realizado por cada veículo contratado.

No que tange à falta de controle interno com a merenda escolar, aduz a Auditoria, que as informações prestadas pela Edilidade não permitem conhecer o quantitativo de alimentos utilizados pelas escolas públicas do município.

Quanto ao descontrole com diversas despesas, registra o Órgão de Instrução, que não consta nos históricos das NE o quantitativo dos bens adquiridos ou serviços prestados, impossibilitando a adoção de parâmetros que permitam sua avaliação. Assim o foi com o fornecimento de água, por meio de carros pipas, e com a contratação de pedreiros, para serviços de reforma, em ambos os casos, para as unidades escolares do município, bem como a contratação de roço de mato sem especificar a quantidade de horas trabalhadas e os locais beneficiados.

As informações vindicadas não são meros adornos formais, pelo contrário, constituem aspectos fundamentais para análise e fiscalização do bom e regular emprego das verbas públicas destinadas a tais fins. Desprezá-las é encobrir a aplicação dos recursos públicos com véu espesso, que faz pairar dúvidas sobre sua legalidade e legitimidade. Sendo assim, cabe recomendar à atual Administração Municipal no sentido de envidar esforços para corrigir a falha ora examinada, tendo em vista que a Instrução, malgrado fragilidade documental, não apontou para a ausência de comprovação da realização dos serviços enfocados.

- Inexistência de controles de peças, pneus e acessórios não atendendo às determinações da RN-TC-05/2005.

A Resolução Normativa RN TC nº 05/2005 institui a obrigatoriedade da Administração informar, através do SAGRES, o controle de consumo de combustíveis, pneus e peças utilizadas nos veículos automotores.

No caso em tela, a Unidade Técnica reclama a ausência de qualquer controle de serviços e substituição de peças, pneus e acessórios no exercício sob exame. O não atendimento aos ditames da aludida Resolução dificulta os controles externo e social no que tange aos gastos relacionados aos bens automotores. A impropriedade enseja aplicação de multa e recomendação.

- Admissão de servidores sem realização de concurso público.

A Constituição Federal, que dá moldura a todo o ordenamento jurídico Pátrio, institui o concurso de provas ou provas e títulos como regra para o ingresso a cargos públicos. Qualquer outra forma de acesso, constitui exceção.

O concurso é a materialização dos Princípios da Impessoalidade, Isonomia e Moralidade. Ademais, oportuniza disputa pelos cargos que, provavelmente, redundará em formação de corpo de servidores de alta qualificação, atendendo aos interesses públicos secundários.

Alude a Defesa que as contratações temporárias efetuadas tiveram como estribo o excepcional interesse público. Por certo, situações excepcionais clamam por atendimento imediato das necessidades e, por isso, não

são compatíveis com a execução da série de procedimentos administrativos que constituem um concurso público.

Vale enfatizar que os serviços prestados por psicólogos, nutricionistas, assistentes sociais, dentre outros, são de natureza perene e, portanto, não estariam albergados em razões excepcionais para contratações temporárias.

Doutra banda, a regularização da presente imperfeição se dá mediante a realização de concurso público que, aliás, como demonstrou o interessado, foi levado a efeito em exercício posterior (2011), restando a pecha superada.

- Erro na classificação de despesas conforme dados do SAGRES e da PCA.

Consta do Relatório Técnico que foram empenhados no elemento 36 pagamentos realizados a pessoas físicas, por serviços prestados, na qualidade de médico, odontólogo e agente de saúde, quando deveriam ter sido empenhados no elemento 04 (contratação por tempo determinado).

A respeito da pretensa imperfeição declinada, acompanho o entendimento da d. Auditoria tendo em vista a previsão contida no Manual de Despesa Nacional, quanto à classificação dos elementos de despesas e suas características:

“04 – Contratação por Tempo Determinado – Despesas orçamentárias com a contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, de acordo com legislação específica de cada ente da Federação, inclusive obrigações patronais e outras despesas variáveis, quando for o caso.

(...)

36 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física – Despesas orçamentárias decorrentes de serviços prestados por pessoa física pagos diretamente a esta e não enquadrados nos elementos de despesa específicos, tais como: remuneração de serviços de natureza eventual, prestado por pessoa física sem vínculo empregatício; estagiários, monitores diretamente contratados; gratificação por encargo de curso ou de concurso; diárias a colaboradores eventuais; locação de imóveis; salário de internos nas penitenciárias; e outras despesas pagas diretamente à pessoa física.”

Cabe recomendação à atual Administração para que melhor observe os preceitos contidos na Lei 4.320/64, bem como as portarias emitidas pela Secretaria do Tesouro Nacional, de forma a manter a contabilidade municipal em estrita observância à legislação aplicável.

- Concessão de ajuda financeira no valor de R\$ 16.281,27 sem a devida comprovação.

Da análise da execução das despesas, o exórdio aponta para doações financeiras a pessoas carentes no valor total de R\$ 16.281,27, as quais apresentam como única comprovação o recibo assinado pelo beneficiário e a cópia do cheque doado, prática, segundo a Defesa, amparada no artigo 2º da lei municipal nº240/2005.

Aduz a Auditoria que somente a apresentação de notas fiscais, receituários médicos ou outras comprovações assemelhadas, seriam capazes de atestar o correto emprego da verba concedida, contudo, não faz o Órgão Auditor qualquer ressalva que ponha em dúvida a destinação efetiva dos auxílios concedidos, ou seja, não há indícios de prejuízos aos cofres públicos.

Em relação à falha vindicada, entendo coerente e adequada a manifestação do representante do Parquet, a qual me acosto integralmente, verbis:

“Especificamente, no tocante à concessão de ajuda financeira, veja o conteúdo da Lei n.º 240/2005:

Art. 2º (...).

2º - Nas doações de que trata o artigo supra, o Município exigirá termo de doações ou declaração dos favorecidos, constando obrigatoriamente: Nome, endereço, número de RG e CPF ou outros documentos, e data do ato de doação, declinando recebimento da doação.

(...)

Parágrafo Único - Em casos excepcionais poderá a doação ser feita em dinheiro diretamente ao beneficiário, ficando exigido as formalidade do 2º do art. 2º, desta Lei.

(...)

Art. 5º - para os efeitos dessa Lei, consideram-se pessoas carentes aquelas cadastradas em programas do Governo Federal tipo Bolsa Escola, no Programa saúde da Família ou aquelas assim reconhecidas pelo Delegado da Polícia Civil do Município.

Ocorre que a parte final do dispositivo – a exigência de reconhecimento de estado de pobreza por Delegado da Polícia Civil – afronta o princípio da dignidade da pessoa humana. Afronta, também, as atribuições constitucionalmente conferidas à Polícia Judiciária.

Nesse ponto, é inválida a Lei Municipal em tela.

A declaração do estado de carência é feita pela própria pessoa. Neste sentido, o ideal seria a formulação de um banco de dados na Secretaria do Trabalho e Ação Social para arrolar os que têm direito ao auxílio mediante declaração de estado de carência.”

Isso posto, a eiva apontada enseja a emissão de recomendações à Prefeitura Municipal de São José de Caiana no sentido de reeditar a lei municipal nº 240/05 adequando-a ao direito positivado sobre a matéria.

- Desrespeito ao princípio da economicidade.

Verifica-se nos autos o pagamento do valor de R\$ 1.500,00, relativo a gastos com hospedagem e alimentação na cidade de Itaporanga, que dista apenas 20Km do município, desta forma, entende a d. Auditoria ser desnecessária.

Embora o referido dispêndio possa parecer, a princípio, descabido, não compete a este Tribunal questionar atos que se situam dentro do poder discricionário do Gestor, além disso, o Órgão Auditor não aponta falta de comprovação ou de pagamento em valor excessivo, não vislumbrando assim prejuízo ao erário.

Isso posto, entendo relevável a falha apontada, cabendo recomendação ao atual Gestor no sentido de estabelecer critérios que balizem a realização de despesas de idêntica natureza.

- Despesas, no valor de R\$ 5.590,36, com outra esfera de Governo sem o correspondente instrumento de convênio.

Se ao particular é consentido fazer tudo aquilo que não for contrário à lei, ao agente público só é dada a possibilidade de agir no estreito espectro permitido pela norma e, desviar dela, minimamente que seja, importa em conduta ilegal e passível de sanções. É a clara manifestação do Princípio da Legalidade.

Dito isso, é de bom tom esclarecer que o Poder Executivo de São José de Caiana realizou gastos com policiais, civis e militares, cujos históricos dos empenhos indicavam o pagamento de refeições e de serviços de ‘cobertura’ à Tesoureira municipal, em deslocamentos para outras localidades, no montante de R\$ 5.590,36. Por outro lado, importante salientar a inexistência de qualquer convênio entre os governos municipal e estadual que deem amparo a feitura de tais despesas.

A conduta esquadrihada, nos parágrafos anteriores, revela ato desvestido de qualquer arrimo legal para o seu desenvolvimento. Sem adentrar no mérito da comprovação ou não da realização dos serviços, é certo que a autorização para feitura e pagamento destes se deu por conta e risco do Alcaide, não devendo o ônus ser suportado pelo Poder Público. Dessa forma, entendo que o mandatário municipal deveria ser compelido a ressarcir o Tesouro Municipal, às suas expensas, pelo pagamento de serviços carentes de permissivo legal. Contudo, em face da apresentação de prova do recolhimento à conta da Prefeitura do valor vindicado, situação que faz extinguir a punição proposta, cabe tão somente recomendações.

- Ajuda de custo sem o devido processo de diárias.

Consta do Relatório o pagamento de dispêndios a título de ajuda de custo sem o devido processo de diárias, contrariando frontalmente a Resolução Normativa RN-TC-09/2001 deste Tribunal, senão vejamos:

“Art. 1º. - O pagamento de diárias atribuídas a Agentes Políticos (Prefeitos, Vice-Prefeitos, Vereadores) e servidores municipais deve fundamentar-se em norma legal prévia e específica, compatível com a Lei Orgânica Municipal e com a Lei Orçamentária Anual.

Art. 2º. - Deverão ser formalizados processos em relação ao objetivo de cada concessão de diárias, instruídos, pelo menos, com os documentos e informações a seguir indicados:

I - requerimento do agente interessado, indicando o objetivo do deslocamento, a duração deste último, a quantidade e o valor total de diárias solicitado e, finalmente, o dispositivo legal em que se apóia o pedido;

II - indicação do meio de transporte a ser utilizado;

III - deferimento do pedido, confirmando ou retificando expressamente a quantidade de diárias e o respectivo valor;

IV - nota ou comprovante de empenho ou de subempenho da despesa e recibo do interessado;

V - declaração do interessado confirmando a realização da viagem, sempre que possível acompanhada de comprovantes de despesas de transporte e hospedagem pertinentes.

(...)

Art. 5º. - Serão considerados como despesas irregulares os pagamentos de diárias feitos em desacordo com o disposto nesta Resolução.”

A formalização de processo de concessão de diárias é o meio pelo qual a Administração pode avaliar o montante gasto pelo servidor frente às despesas, por ele realizadas, com alimentação, pousada e locomoção fora dos limites municipais. Cabe recomendação à atual gestão no sentido de adotar os procedimentos contidos na RN-TC-09/01 sob pena da devolução de recursos quando da análise de contas futuras por esta colenda Corte de Contas.

- Não cumprimento de decisão desta Corte de Contas.

Acusa o Caderno Processual que a Prefeitura Municipal de São José de Caiana, no exercício de 2009, contratou vários prestadores para exercerem atribuições típicas de servidores públicos (médicos, enfermeiras, nutricionistas, odontólogas, auxiliares de serviços gerais e vigilantes) os quais foram contratados em desobediência à determinação desta Corte de Contas

Compulsando os autos do processo 3446/09 (PCA de São José de Caiana – exercício 2008) verifica-se que no Parecer Prévio PPL-TC-0135/10 emitido por esta Casa, consta a determinação para que se “encaminhe cópia de peças dos autos à DIGEP para verificação da contratação de servidores sem a devida realização de concurso público”

Peço vênica para discordar do Órgão de Instrução, a determinação contida no citado decisum está datada de 14 de julho de 2010, posterior ao exercício em crivo, além disso, verifica-se no Caderno Processual que a Edilidade, no exercício de 2011, realizou concurso público contemplando, inclusive, os cargos reclamados pela d. Auditoria, assim sendo, não há que se falar em irregularidade.

- Obrigações patronais não contabilizadas no valor de R\$ 437.885,47.

- Não pagamento de dívidas previdenciárias ao INSS no valor de R\$ 464.797,65.

*Em relação às obrigações patronais não contabilizadas, aduz a Auditoria que as despesas de pessoal, para fins previdenciários, importou em R\$ 3.703.147,95, sendo R\$ 2.147.855,49 referentes a vencimentos e vantagens fixas e R\$ 1.555.292,46 atinentes às contratações temporárias. Aplicando-se a este valor a alíquota previdenciária (22%, dos quais 20% representam a contribuição patronal e 2% o risco de acidente de trabalho) é obtida a cifra de R\$ 814.692,55. Continuando, acusa o Órgão Auditor que as obrigações patronais pagas alcançaram R\$ 376.807,08, restando o valor não recolhido estimado em **R\$ 437.885,47.***

*Em relação às dívidas previdenciárias, registra o Pergaminho Processual que as receitas extra-orçamentárias, a título de consignações do INSS apontam para R\$ 242.785,63, de forma que as obrigações previdenciárias da PM de São José de Caiana totalizam R\$ 1.057.478,18, no entanto, conforme as guias da Previdência Social² apresentadas, a quantia repassada ao Regime Geral foi de R\$ 592.680,53, portanto, o valor de **R\$ 464.797,65** não foi merecedor de escrituração, por parte da Administração.*

Em relação à eiva em epígrafe, algumas considerações, que vão de encontro ao entendimento da Instrução, hão de ser ministradas:

² Doc.TC- 23025/11

A uma. Para o levantamento do real valor da contribuição patronal a ser recolhida, é mister trazer à tona que, além da aplicação linear da alíquota contributiva, é imperioso expurgar do salário-contribuição, base da apuração, as parcelas descritas no § 9º, art. 28, da Lei nº 8.212/91. Ademais, necessário se faz compensar os valores pagos a título de salário-família e salário-maternidade em relação à quantia calculada como contribuição previdenciária patronal devida.

Tomando por base a assertiva nuper, entendo que a metodologia utilizada pela Unidade de Instrução merece reparos, na medida em que não houve, no cálculo do salário-contribuição, a exclusão das parcelas exigidas, bem como a compensação do benefício previdenciário cognominado de salário-família, muito embora, na maioria dos casos, sirva de parâmetro admissível e razoável, para verificação do quantum contribuído pelo Ente em relação ao valor devido, posto que a discrepância não se afigura substancial.

A duas. Analisando detidamente os autos, percebe-se a existência de informações destoantes, entre si, que fragilizam os cálculos ofertados. Senão vejamos: enquanto o relatório inicial faz alusão à contabilização de obrigações patronais pagas no valor de R\$ 376.807,08, o SAGRES traz consignada a escrituração/pagamento de R\$ 483.293,91, ou seja, existem dois valores diferentes para o mesmo objeto.

Se tomássemos por base a informação constante no SAGRES (R\$ 483.293,91), mesmo considerando correta a estimativa apurada pela Unidade Técnica (R\$ 814.692,55), o montante não contabilizado seria de R\$ 331.398,64, e não R\$ 464.797,65, dessa forma, os valores recolhidos responderiam pelo percentual de praticamente 60% daquele apontado pela Auditoria.

A três. É cediço que desbordam ações judiciais, promovidas pelos Órgãos e ou Poderes Públicos, que questionam a alíquota do RAT (Risco de Acidente de Trabalho), muitas já exitosas, reduzindo o percentual de 2%, como institui o MPAS, para 1%, em razão da natureza dos serviços desenvolvidos. Em função do exposto, o valor obtido pelos Peritos desta Corte pode estar superestimado.

A emissão de juízo de valor, contrário à aprovação das contas, em circunstâncias tão peculiares, envolta em incertezas de toda natureza, não me parece razoável. Sendo assim, cabem recomendações à Prefeitura no sentido de escriturar e recolher, integralmente e em momento oportuno, as contribuições previdenciárias patronais.

Para finalizar, assim como o fiz nas contas da PM de São José de Caiana, exercício 2010, gostaria de deixar consignada a minha repulsa à forma como a Administração trata seus instrumentos de planejamento, notadamente a Lei Orçamentária Anual. A LOA, em que pese não ser impositiva, é o principal mecanismo de planejamento da execução orçamentária. É nela que constam todas as receitas estimadas e as despesas fixadas, servindo de baliza para as ações administrativas. Supõe-se que, no decurso de sua elaboração, houve um estudo pormenorizado acerca do comportamento orçamentário. Ao adequá-la a LDO, estabelecem-se metas a serem alcançadas, das quais o gestor comprometido não deveria se desviar. Todavia, ao autorizar abertura de créditos suplementares de até 70% das despesas fixadas, a LOA transforma-se, verdadeiramente, em uma peça de ficção, não se prestando a qualquer fim de planejamento. Importa dizer que tal conduta assemelha-se a assinatura de um cheque em branco, cujo valor a ser sacado fica ao inteiro alvitre do portador.

Esposado em todos os comentários extensamente explanados, voto pela emissão de Parecer Favorável à Aprovação das Contas Anuais da PM de São José de Caiana, exercício de 2009, sob a responsabilidade do Sr. José Walter Marinho Marsicano Junior e, em Acórdão separado, pelo (a):

- 1) **Declaração de Atendimento parcial** aos preceitos da LRF;
- 2) **Aplicação de multa** ao Sr. José Walter Marinho Marsicano Junior, Prefeito de São José de Caiana, no valor de R\$ 2.500,00, com fulcro no art. 56 da LOTCE, **assinando-lhe o prazo de 60 sessenta dias** para o devido recolhimento voluntário, sob pena de cobrança executiva;
- 3) **Recomendação** à Prefeitura Municipal de São José de Caiana 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 as reincidências das falhas constatadas no exercício em análise;
- 4) **Recomendação** à atual administração no sentido de adequar a lei municipal nº 240/05 à legislação em vigor e melhor observar as Resoluções Normativas desta Casa, em particular as RN-TC-09/2001 e RN-TC-05/2005, sob pena de reprovação de contas futuras.

- 5) **Recomendação** ao atual Alcaide no sentido de dar devida atenção à elaboração dos instrumentos de planejamento, mormente, a Lei Orçamentária Anual, a qual deve ser precedida de estudos pormenorizados tendentes a compatibilizá-la com a realidade das necessidades locais.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE - PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO-TC-05281/10, 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 São José de Caiana, este **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação da Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de São José de Caiana, exercício 2009, sob a responsabilidade da Sr. José Walter Marinho Marsicano Junior.

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

João Pessoa, 30 de abril de 2012.

*Conselheiro Arnóbio Alves Viana
Presidente em exercício*

*Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Relator*

Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho

Conselheiro Umberto Silveira Porto

Conselheiro André Carlo Torres Pontes

Fui presente,

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

Em 30 de Maio de 2012



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Arnóbio Alves Viana
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
RELATOR



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Umberto Silveira Porto
CONSELHEIRO



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. André Carlo Torres Pontes
CONSELHEIRO



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
CONSELHEIRO



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Isabella Barbosa Marinho Falcão
PROCURADOR(A) GERAL