



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

**PROCESSO-TC-04194/11**

*Constitucional. Administrativo. Poder Executivo Municipal. Prefeitura de Santana dos Garrotes. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2010. Prefeito. Ordenador de Despesa. Contas de Governo. Apreciação da matéria para fins de julgamento. Atribuição definida no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba c/c o art. 1º, inciso 1º, da Lei Complementar Estadual nº 18/93 - julgamento das contas de gestão do Chefe do Executivo, na condição de Ordenador de Despesas, pelo(a): atendimento parcial às exigências da LRF, julgamento irregular de inexigibilidade de licitação, aplicação de multa, representação à Receita Federal e recomendações.*

**ACÓRDÃO APL-TC- 629/12**

### RELATÓRIO

*Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas do Município de Santana dos Garrotes, relativa ao exercício financeiro de 2010, de responsabilidade do Prefeito e Ordenador de Despesas, Sr. José Alencar Lima.*

*A Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal V – DIAGM V, com base nos documentos insertos nos autos, emitiu relatório inicial de fls. 188/204, em 08/03/2012, 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 392, de 21 de dezembro de 2009, que estimou a receita em R\$ 16.023.794,00, mesmo valor fixado para as despesas. A Lei Orçamentária também autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares, até o montante de R\$ 12.819.035,20, correspondendo a 80% da despesa fixada, e especiais, até o montante de R\$ 600.000,00.*
- b) durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares e especiais, no montante de R\$ 3.867.000,00 e R\$ 581.350,00, respectivamente, tendo como fonte exclusiva de recursos a anulação de dotações;*
- c) a receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou R\$ 8.130.741,20, equivalendo a 50,74% do valor previsto no orçamento<sup>1</sup>;*
- d) a despesa orçamentária realizada atingiu a soma de R\$ 8.252.565,84<sup>2</sup>, representando 50,01% do total fixado no orçamento;*
- e) o somatório da Receita de Impostos e das Transferências – RIT importou em R\$ 5.676.840,93;*
- f) a Receita Corrente Líquida - RCL alcançou o montante de R\$ 7.910.741,20.*

#### **2. No tocante aos demonstrativos apresentados:**

- a) o Balanço Orçamentário do Executivo apresentou resultado deficitário em R\$ 318.925,87 (receita orçamentária arrecada – transferências para o Legislativo – despesas orçamentárias do Executivo), equivalente a 4,11% da receita orçamentária arrecadada. Contudo, se adicionadas as despesas previdenciárias patronais não empenhadas (R\$ 167.721,33), apuradas pela Unidade Técnica, referido deficit seria elevado para R\$ 486.647,20, correspondendo a 6,27% da receita;*

<sup>1</sup> O baixo percentual de realização da receita deveu-se ao fato de ter sido previsto o recebimento de R\$ 7.000.000,00 em receitas de capital frente à arrecadação efetiva de apenas R\$ 220.000,00.

<sup>2</sup> Ao valor de R\$ 8.084.844,51, registrado na contabilidade municipal, a Auditoria acrescentou o montante de R\$ 167.721,33, consignando-o como omissão de despesa.

- b) o Balanço Financeiro registrou um saldo para o exercício seguinte, no valor de R\$ 597.578,66, distribuídos entre Caixa e Bancos, nas proporções de 0,66% e 99,34%, respectivamente;
- c) o Balanço Patrimonial evidenciou déficit financeiro no valor de R\$ 131.401,51.

**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\$ 99.590,07 correspondendo a 1,32% 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\$ 1.292.723,17, equivalendo a **69,66%** das disponibilidades do Fundo (limite mínimo=60%);
- b) a aplicação, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), alcançou o montante de R\$ 1.524.411,29, equivalendo a **26,85%** da RIT (limite mínimo=25%);
- c) o Município despendeu, com saúde, a importância de R\$ 1.359.664,58, equivalendo a **23,95%** da RIT (limite mínimo=15%);
- d) as despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R\$ 5.486.533,73, equivalendo a **69,36%** da RCL (limite máximo=60%);
- e) as despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R\$ 5.147.455,38, equivalendo a **65,07%** 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 08/03/2012 (fl. 205), a notificação do Sr. José Alencar Lima, gestor do município.

O interessado, após pedido de prorrogação de prazo para apresentação de defesa, pontuou suas justificativas, acompanhadas de documentação de suporte (Doc. n° 09204/12). Examinadas as alegações, a Auditoria manifestou entendimento, em 11/07/2012, através de relatório (fls. 697/722), mantendo as seguintes irregularidades atribuídas ao exercício de 2010, sob responsabilidade do então Prefeito, Sr° José Alencar Lima:

**Gestão Fiscal:**

- 1) Deficit orçamentário no valor de R\$ 486.647,20, equivalente a 6,27% da receita orçamentária arrecadada;
- 2) Gastos com pessoal (Ente Municipal), correspondendo a 69,33% da RCL, em relação ao limite (60%) estabelecido no art. 19 da LRF;
- 3) Gastos com pessoal (Poder Executivo), correspondendo a 65,70% da RCL, em relação ao limite (54%) estabelecido no art. 20, da LRF e não indicação de medidas em virtude da ultrapassagem de que trata o art. 55 da LRF;
- 4) Repasse a maior para o Poder Legislativo (7,02% da receita tributária mais transferências), descumprindo o inciso I do §2° do artigo 29-A da Constituição;
- 5) Não publicação dos RREO relativos aos semestres 1°, 2°, 4° e 5°;
- 6) Divergências entre os valores constantes no RGF do 2° semestre e os informados na PCA.

**Gestão Geral:**

- 7) Previsão superfaturada de receitas de capital na peça orçamentária (R\$ 7.000.000,00 ante a realização de R\$ 220.000,00);
- 8) Balanços Orçamentário, Patrimonial e Demonstrativo da Dívida Flutuante incorretamente elaborados;

- 9) Deficit financeiro do Balanço Patrimonial no valor de R\$ 131.401,51;
- 10) Realização de despesas sem licitação no montante de R\$ 201.005,00, correspondendo a 6,30% da despesa licitável;
- 11) Utilização incorreta de inexigibilidade em licitações;
- 12) Apresentação de cartas de exclusividade de bandas musicais em desobediência à orientação do Ministério Público Federal;
- 13) Inexistência de cadastro e controle da dívida ativa municipal;
- 14) Erro na classificação de despesas no elemento 36 – outros serviços de terceiro – pessoa física;
- 15) Contratação de prestadores de serviços para exercerem atribuições de servidores públicos;
- 16) Não cumprimento da carga horária semanal pelos profissionais do Programa de Saúde da Família;
- 17) Locação de veículos por valores antieconômicos;
- 18) Faturas de energia elétrica em atraso, ocasionando juros e multas;
- 19) Despesas superfaturadas, no valor de R\$ 27.100,00, com prestação de serviços contábeis;
- 20) Não contabilização de obrigações patronais, no valor de R\$ 167.721,33;
- 21) Não repasse de obrigações previdenciárias ao INSS, no valor de R\$ 270.601,26;
- 22) Não retenção de contribuições previdenciárias em torno de R\$ 99.655,16;

Instado a manifestar-se, o Ministério Público emitiu o Parecer nº 00794/12 (fls. 724/737), da lavra do ilustre Procurador Marcílio Toscano Franca Filho, acompanhando o posicionamento do Órgão de Instrução, propugnando no sentido de que esta Egrégia Corte decida pelo(a):

- a) Emissão de Parecer Contrário à aprovação das contas do Prefeito do Município de Santana dos Garrotes, Sr. José Alencar Lima, relativas ao exercício de 2010;
- b) Declaração de Atendimento Parcial aos preceitos da LRF;
- c) Aplicação de multa ao Sr. José Alencar Lima, Prefeito de Santana dos Garrotes, com fulcro no art. 56 da LOTCE;
- d) Imputação de Débito ao Sr. José Alencar Lima, no valor de R\$ 18.784,61, em razão de despesas com pagamentos de juros e multas, bem como com despesas por serviços já abrangidos por contrato de prestação de serviços contábeis;
- e) Comunicação à Receita Federal do Brasil acerca do não recolhimento de obrigações previdenciárias;
- f) Recomendação à gestão no sentido de adotar medida fiscalizatória com o intuito de assegurar o atendimento permanente nos postos de saúde;
- g) Recomendações à Prefeitura Municipal de Santana dos Garrotes 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 reincidências das falhas constatadas no exercício em análise.

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\$ 486.647,20, equivalente a 6,27% da receita orçamentária arrecadada

Uma vez que a análise tem como escopo o Poder Executivo de Santana dos Garrotes, há que se apartar a execução do orçamento da Prefeitura, com vistas a isolá-lo da influência da Câmara Municipal. Foi essa a premissa que fundamentou a conclusão do Órgão Auditor pela ocorrência do déficit na execução orçamentária. Assim, como consignado na peça inaugural, o valor repassado a título de duodécimo (R\$ 364.822,56) foi deduzido do total das receitas orçamentárias.

Todavia, só haveria sentido em tal procedimento se aplicado ao Balanço Orçamentário do Poder Executivo, demonstrativo contábil que integra os autos eletrônicos (fl. 165). Subtraindo-se do total das receitas arrecadadas mais transferências (R\$ 8.130.741,20) o valor repassado à Câmara, obtém-se a receita total à disposição da Prefeitura, R\$ 7.765.918,64, bastante superior aos R\$ 7.555.436,56 empenhados pelo ente. Ao fazer a exclusão do duodécimo a partir dos números consignados no Balanço Orçamentário Consolidado (fl. 152), a Auditoria reduz indevidamente o resultado da execução orçamentária do Poder Executivo. Na realidade, pode-se concluir que a Prefeitura de Santana dos Garrotes apresentou, no exercício de 2010, superavit orçamentário de R\$ 210.482,08 (R\$ 7.765.918,64 – R\$ 7.555.436,56).

O resultado seria suficiente para a cobertura da contribuição previdenciária patronal supostamente não recolhida, apontada pela Unidade de Instrução (R\$ 167.721,33). Contudo, mesmo este valor não poderia ensejar repercussões no resultado orçamentário, na medida em que não foi apropriado por meio da tríade de estágios da despesa pública: empenho, liquidação e pagamento. Não o sendo, não há como cogitar desdobramentos de natureza orçamentária, como apontado no relatório inicial e sustentado na análise de defesa. Em face de tais argumentos, concluo que o resultado orçamentário da Prefeitura de Santana dos Garrotes foi superavitário em R\$ 210.482,08 e afasto a irregularidade.

- Gastos com pessoal (ente municipal), correspondendo a 69,33% da RCL, em relação ao limite (60%) estabelecido no art. 19 da LRF
- Gastos com pessoal (Poder Executivo), correspondendo a 65,70% da RCL, em relação ao limite (54%) estabelecido no art. 20, da LRF e não indicação de medidas em virtude da ultrapassagem de que trata o art. 55 da LRF

Preliminarmente, vale mencionar que os índices calculados pela Auditoria não levam em consideração o Parecer Normativo – PN – TC 12/2007, uma vez que foram incluídas no total da despesa com pessoal as obrigações previdenciárias patronais. Na peça proemial, foi consignado que a exclusão dessas contribuições reduziria o índice do ente municipal para 58,30% – abaixo, portanto, do limite estabelecido na LRF –, e o do Poder Executivo para 54,01%, convergindo para o teto constante da lei

complementar. A título de comparação, no exercício de 2009, estes índices equivaleram, respectivamente, a 60,77% e 55,97%, sendo uma das razões a ensejar a emissão de parecer contrário às contas do gestor.

Como bem observou a Auditoria, a argumentação usada na defesa cingiu-se à questão da dilatação de prazo para adoção de medidas visando a recondução das despesas de pessoal aos níveis permitidos pela lei complementar<sup>3</sup>. Em momento algum foram apresentadas evidências acerca de que medidas foram tomadas, se é que alguma o foi. O cotejamento dos dados constantes nos autos eletrônicos com aqueles colhidos por ocasião da análise de prestação de contas do exercício anterior comprova que houve, sim, uma elevação das despesas de pessoal<sup>4</sup> (de R\$ 3.792.523,19, em 2009, para R\$ 4.224.776,88, em 2010). Tal constatação leva à inarredável conclusão de que o decréscimo do percentual de despesa de pessoal do Poder Executivo deveu-se tão somente ao aumento da RCL. De fato, de 2009 para 2010, o incremento da RCL foi de 15,43%, saindo de R\$ 6.853.026,43 para R\$ 7.910.741,21.

Não obstante esteja claro que não foram tomadas quaisquer medidas com fins de reduzir o dispêndio com folha de pagamento, não se pode ignorar que, respeitados os termos do Parecer Normativo – PN – TC 12/2007, o percentual do Poder Executivo convergiu para o teto permitido na LRF: 54,01%, para ser mais exato. Mas este índice foi afetado pelos valores apropriados como “outras despesas” no relatório inicial, consolidados pela Auditoria no Documento 04150/12.

O citado documento lista um rol de empenhos, albergando atividades das mais díspares, reputadas pelo Órgão Auditor como despesa de pessoal. Peço vênia para dissentir deste entendimento. Decerto que não são apenas os valores abrigados no elemento de despesa 11 que constituem despesa de pessoal, mas toda aquela paga por conta de um regime de emprego. A relação que vincula os empregados aos seus empregadores é marcada, segundo o magistério de Maurício Godinho Delgado, em sua obra *Direito do Trabalho*, pelo encontro de cinco elementos fático-jurídicos, a saber: prestação por pessoa física, pessoalidade, onerosidade, não eventualidade e subordinação. Nessa relação empregatícia estão todos os servidores efetivos e os detentores de cargos comissionados vinculados ao Poder Executivo Municipal, já que não há regime próprio em Santana dos Garrotes.

Portanto, carece de amparo legal a inclusão no rol das despesas de pessoal dos pagamentos a pessoas que não guardam com o poder público, de fato, a relação empregatícia. Por que haveria de se considerar como empregada a Sra. Ana Maria Pinto, chamada para ser monitora num curso de corte e costura promovido pela municipalidade? O mesmo se pode dizer em relação a Antônio Marcos Martires da Silva, que gerenciou, a serviço da prefeitura, sistemas de folha de pagamento e tesouraria; Antônio Remígio da Silva Júnior, consultor jurídico; e Germana Machado Lima, assessora contábil. Os exemplos são ilustrativos. Não há, pois, no rol listado no Documento 04150/12 a caracterização da relação empregatícia.

– Repasse a maior para o Poder Legislativo (7,02% da receita tributária mais transferências), descumprindo o inciso I do §2º do artigo 29-A da Constituição

Da leitura do caderno processual, percebe-se que a Unidade de Instrução acolheu os argumentos apresentados pela defesa e incluiu na base de cálculo definida no caput do artigo 29-A da Constituição o valor da Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico – CIDE. Desta forma, elevou-se o montante da mencionada base para R\$ 5.211.161,19. Ainda assim, quedou o entendimento da Auditoria pela irregularidade, posto que, conforme consta no relatório de defesa, o valor transferido para o Poder Legislativo teria alcançado 7,02%, conformando a hipótese de crime de responsabilidade do alcaide, prevista no artigo 29-A, §2º, inciso I, da Magna Carta.

De saída, parece-me rigor excessivo considerar uma irregularidade a partir de uma extrapolação tão pouco expressiva. Entretanto, examinando-se mais detidamente os números apresentados nos relatórios inicial e de defesa, e comparando-os com as informações constantes do sistema SAGRES, concluo que

<sup>3</sup> Como estabelecido no artigo 66 da LRF, nas hipóteses em que o PIB nacional, estadual ou municipal apresente crescimento inferior a 1% por pelo menos quatro trimestres consecutivos, o prazo para readequação, definido no artigo 23 da mesma lei, será duplicado.

<sup>4</sup> Valores obtidos considerando apenas o somatório dos elementos de despesa 11 e 04, vencimentos e vantagens fixas e contratos por tempo determinado, respectivamente.

sequer houve tal extrapolação. Isto porque o valor repassado foi, na verdade, de R\$ 364.822,56 e, por um pequeno lapso, foi apontado nos relatórios da Auditoria o valor de R\$ 365.822,56. Destarte, o repasse ao Poder Legislativo foi de 7,00%, o máximo permitido constitucionalmente. Tendo em vista que os demais limites constitucionais foram obedecidos, afasto a irregularidade.

– Não publicação dos RREO relativos aos semestres 1º, 2º, 4º e 5º

Como observado pelo Órgão Auditor, não houve a publicação dos relatórios relativos a quatro bimestres. No anexo III, enviado pela defesa (fls. 267/272), constam apenas as confirmações de remessa a esta Corte de Contas, não cumprindo tal documentação a função de garantir a publicidade requerida em lei. Ao negar aos munícipes o acesso a informações sobre a execução orçamentária da Prefeitura, o gestor negligencia o dever de prestar contas àqueles que lhe confiaram seu mandato e a prerrogativa de ser seu representante. Assim, acolho o argumento da Auditoria embasado, também, no excerto constante do Parecer Ministerial nº 00794/12, da lavra do Procurador Marcílio Toscano Franca Filho, abaixo transcrito:

*Outrossim, constatou-se a não publicação dos REO referentes aos 1º, 2º, 4º e 5º bimestres em órgão de imprensa oficial. A Lei de Responsabilidade Fiscal em seu artigo 52 dispõe da necessidade de publicação dos REOs, vejamos:*

*Art. 52. O relatório a que se refere o § 3o do art. 165 da Constituição abrangerá todos os Poderes e o Ministério Público, será publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre e composto de: (...)*

*Portanto, conclui-se que a não publicação dos referidos relatórios obstaculiza o controle social dos gastos públicos, além de caracterizar descumprimentos dos preceitos da LRF. Ademais, tal conduta enseja aplicação de multa com fulcro no art. 56, II da LOTCE*

Vale recordar que a Constituição Federal, no caput do art. 37, estabelece os Princípios norteadores da Administração Pública, de observância compulsória por todos os entes federados. Dentre estes, destaca-se o da Publicidade. A publicidade dos atos administrativos é condição sine qua non para viabilizar tanto o controle externo quanto o social. Para além de fazer constar em impresso oficial os dados e informações referentes aos atos gerenciais administrativos, relegando-os ao espaço circunscrito das repartições públicas, dar publicidade significa promover a divulgação destes de maneira irrestrita, propiciando o acesso àqueles que, porventura, tenham interesse no seu acompanhamento. Negar ou, de alguma forma, restringir o conhecimento das práticas administrativas configura-se violação ao direito constitucionalmente assegurado.

Ao alçar a publicidade à condição de princípio do direito Administrativo, quis o Legislador fomentar mecanismos de participação popular na condução da res publica, atribuindo à sociedade o poder/dever de fiscalizar e controlar o emprego dos recursos públicos postos a disposição daqueles escolhidos para administrá-los, não podendo ser aceito qualquer ato que intente frustrar tal prerrogativa de controle social. Desta feita, cabíveis a aplicação de multa pessoal e recomendações com vistas a proporcionar não só a publicação dos instrumentos de controles aventados, mas, principalmente, a sua ampla divulgação para o atendimento dos fins a que se prestam.

– Divergências entre os valores constantes no RGF do 2º semestre e os informados na PCA

As divergências apontadas pela Equipe de Instrução no relatório inicial foram constatadas nos itens relacionados a despesas de pessoal, dívida consolidada e RCL. Após os argumentos do gestor, reconhecendo que a Prefeitura de Santana dos Garrotes havia adotado, para efeito de elaboração dos Relatórios de Gestão Fiscal, as recomendações desta Corte de Contas acerca da apropriação de obrigações previdenciárias patronais e imposto de renda retido na fonte<sup>5</sup>, a Auditoria reforçou a permanência de divergências na despesa de pessoal, por conta do item “outras despesas”, sintetizado no já citado Documento 04150/12. Também subsistiu diferença no resultado da RCL (R\$ 7.733.503,33 informado no RGF; R\$ 7.910.741,20 informado na PCA).

<sup>5</sup> Pareceres Normativos PN – TC 12/2007 e PN – TC 05/2004, respectivamente.

Como já mencionei, a maior parte dos pagamentos listados no Documento 04150/12 não preenchem aos requisitos configuradores da relação de emprego. Assim, não há razão em tomá-los como despesa de pessoal. Já no que concerne à divergência do valor da RCL, as informações do sistema SAGRES endossam o cálculo da Auditoria. Cabe, aqui, a recomendação ao gestor para que exija da contabilidade municipal a diligência necessária na apuração da RCL, uma vez que esse valor é de fundamental importância para a determinação de diversos índices exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

**Em relação à gestão geral:**

- Previsão superfaturada de receitas de capital na peça orçamentária (R\$ 7.000.000,00 ante a realização de R\$ 220.000,00)

Conforme aludiu a Auditoria, no relatório de análise de defesa, o propósito em se enfatizar a imperfeição da previsão orçamentária foi o de alertar o gestor para a imperiosa necessidade de se proceder a planejamento fidedigno, condizente com a realidade do município. Justamente para alcançar esse fim, o ordenamento jurídico pátrio determina que a previsão das receitas consignadas no projeto de lei orçamentária tenha por base, pelo menos, as demonstrações de arrecadação dos três últimos exercícios, bem como as circunstâncias de ordem conjuntural e outras, que possam afetar a produtividade de cada fonte de receita (art. 30 da Lei nº 4.320/64). O projeto da LOA ainda precisa guardar obrigatória compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (art. 5º da LRF).

Em seu socorro, a defesa valeu-se de uma comparação entre a previsão e a realização de receitas correntes, demonstrando quão acertadas foram suas estimativas. Mas não é aí que jaz a impropriedade muito bem apontada pelo Órgão de Instrução, e sim na seara das receitas de capital. A previsão do exercício anterior (R\$ 1.291.300,00) já fora demais desarrazoada, visto que nenhuma receita de capital se confirmou. A do exercício sub examine (R\$ 7.000.000,00 ante a realização de R\$ 220.000,00) chega aos níveis de excentricidade.

Não bastasse a magnitude da diferença entre o valor orçado para as receitas de capital e o que efetivamente se arrecadou, razão suficiente para dar azo a admoestações, percebo no caso flagrante afronta à Constituição da República pela adoção de conduta vedada em seu artigo 167, inciso VI. O dispositivo proíbe a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa. Reconheço que esta Corte de Contas, no que concerne à elaboração e à execução dos planos orçamentários, não costuma exigir dos jurisdicionados o rigor que a Magna Carta requer. Mas tal leniência tem contribuído para transformar, com o perdão da rima, orçamentos em ornamentos.

A compreensão da irregularidade requer exame mais detalhado da doutrina contábil. Cumpre, antes, citar, o Decreto Municipal 013/2010, componente dos autos eletrônicos (fls. 111/113). Trata-se apenas de exemplo que tomo para fins de ilustrar a praxis vista no Município de Santana dos Garrotes e que se repete – e assevero isso sem medo de errar – na esmagadora maioria, se não na totalidade dos municípios paraibanos. As conclusões formuladas nos próximos parágrafos podem ser relacionadas a outros decretos municipais.

O citado decreto, editado em dezembro de 2010, ao fim da execução orçamentária, autorizou a abertura de crédito adicional no valor de R\$ 556.906,87. Por meio dele, foram suplementadas dotações nas mais variadas unidades orçamentárias, aí incluídas a Procuradoria, o Gabinete do Prefeito e Secretarias Municipais. Para fazer frente ao reforço, foram anuladas justamente as dotações de receitas de capital previstas e não realizadas, ou seja, os R\$ 7 milhões apontados pelo Órgão Auditor. Vale dizer que, no texto da LOA, submetido ao processo legislativo orçamentário, tais dotações compartilham a mesma classificação econômica da despesa, referindo-se a investimentos no elemento obras e serviços de engenharia. Despesas de capital, portanto. O programa de governo associado à maior parte das dotações anuladas contempla a construção de galerias hidrossanitárias.

Frise-se que esta dotação foi o alicerce orçamentário para outros programas que em nada têm a ver com sua concepção. Assim, uma previsão para obra lastreou gastos com material de consumo, folha de pagamento, Fundeb, entre outros. Há até uma suplementação para reforçar dotações de despesa corrente da Câmara Municipal. Vê-se a dimensão que toma o desvirtuamento da peça orçamentária

quando uma receita de capital prevista e não arrecadada termina por amparar uma despesa corrente de outro órgão.

É este o conceito de remanejamento trazido pelo Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, Doutor José de Ribamar Caldas Furtado, em seu artigo “créditos adicionais versus transposição, remanejamento ou transferência de recursos”. Prossegue o autor definindo transposição como realocações no âmbito de programas de trabalho dentro do mesmo órgão; e transferência como realocações de recursos entre as categorias econômicas de despesas, dentro do mesmo órgão e do mesmo programa de trabalho.

Transposições, remanejamentos e transferências implicam distorções do orçamento previamente aprovado, na medida em que reorientam completamente os gastos previstos para um determinado ente público. Por esta razão é que o legislador constituinte condicionou sua ocorrência à previa autorização legislativa, algo que não ocorreu no Município de Santana dos Garrotes. Sob a forma de crédito adicional suplementar, conceito incompatível com as alterações feitas no orçamento municipal, alocou-se recursos destinados a abrigar despesas de capital para uma infinidade de despesas mezinhas. Com isso, deixou-se de executar a obra prevista. Note-se que não houve sequer a exposição justificativa exigida no caput do artigo 43, da Lei 4.320/64. Há que se presumir que os recursos previstos não foram liberados. Todavia, isto não habilita o gestor a redirecionar dotações ao sabor de sua conveniência.

Não é para este tipo de realocação de recursos que se prestam os créditos adicionais suplementares. A distinção entre estes e os conceitos de transposição, remanejamento e transferência também é enfatizada na obra “A Lei 4320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal”, de José Teixeira Machado Júnior e Heraldo da Costa Reis. Fácil constatar, pela exposição dos autores, que a reorientação feita a partir de créditos adicionais suplementares mantém íntegro o programa de trabalho e, dentro dele, o gasto na categoria econômica da despesa, respeitando-se o conceito de orçamento programa. Este imperativo, de extrato constitucional, impede a desfiguração dos orçamentos dos entes públicos, o que traz relevo à conclusão do Conselheiro Caldas Furtado, em obra já citada:

*Agora uma questão da maior importância para o sistema orçamentário brasileiro: pode o Chefe do Executivo utilizar créditos adicionais suplementares ou especiais para realocar recursos nos casos típicos de remanejamento, transposição ou transferências? A resposta é não. É princípio basilar da hermenêutica jurídica que a lei não contém palavras inúteis. Tratando-se de termos constantes na Lei Fundamental, esse argumento de interpretação fica ainda bem mais contundente. O certo é que, se diferente fosse, nenhum valor teriam os termos do artigo 167, VI, da Constituição Federal.*

Daí a conclusão de grande relevo: pelo sistema idealizado pelo constituinte de 1988, os créditos adicionais suplementares abertos com base na autorização concedida na própria lei orçamentária e com fundamento em aporte de recursos oriundos de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias (Lei 4.320/64, art. 43, §1º, III<sup>6</sup>) só podem ocorrer quando se tratar de deslocamento de recursos dentro do mesmo órgão e da mesma categoria de programação.

Práticas vistas na execução orçamentária de Santana dos Garrotes terminam por transformar o orçamento em obra de pouca ou nenhuma relevância, possibilitando a total liberdade na sua manipulação, o que resulta em descompasso das despesas efetivamente realizadas com as finalidades dos programas governamentais. Reforço, portanto, que a conduta consubstancia transposições e remanejamentos sem autorização legislativa, em afronta à Constituição Federal, cabendo multa ao gestor pela transgressão, bem como recomendação para que não incorra nas vedações apresentadas no artigo 167, VI da Lei Maior, e não exorbite nas estimativas de receitas de capital, por ocasião da elaboração da proposta orçamentária.

- Balancos Orçamentário, Patrimonial e Demonstrativo da Dívida Flutuante incorretamente elaborados
- Não contabilização de obrigações patronais, no valor de R\$ 167.721,33
- Não repasse de obrigações previdenciárias ao INSS, no valor de R\$ 270.601,26
- Não retenção de contribuições previdenciárias em torno de R\$ 99.655,16

<sup>6</sup> A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa. Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos: III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei

A leitura combinada dos itens 3 e 11 do relatório inicial evidencia as razões que levaram a Unidade de Instrução a apontar as quatro falhas retro mencionadas. Por serem conexas, examiná-las-ei em conjunto.

A partir do quadro constante do item 11.1, a Auditoria estimou a base de cálculo da contribuição previdenciária patronal pelo somatório de dois valores, a saber: os vencimentos e vantagens fixas (R\$ 2.538.152,29) e a despesa com contratados (R\$ 1.438.445,95). À soma (R\$ 3.976.598,24), aplicou-se a alíquota de 22%, deduzindo-se do resultado (R\$ 874.851,61) o valor recolhido ao Órgão Previdenciário Nacional (R\$ 707.130,28), donde se concluiu pelo recolhimento a menor da contribuição previdenciária patronal no montante de R\$ 167.721,33. Frise-se que, nos termos apurados na inicial, a referida contribuição correspondeu a 80,83% do valor supostamente devido.

Sobre a mesma base de cálculo (R\$ 3.976.598,24), a Auditoria aplicou o percentual de 11%, estimando a contribuição dos servidores em R\$ 437.425,81. A descrição corresponde ao conteúdo o quadro listado no item 11.2. Como a contabilidade municipal apontou o recolhimento de R\$ 334.545,88, na forma de despesa extra-orçamentária, a diferença (R\$ 102.879,93) foi considerada recolhimento a menor da contribuição previdenciária laboral. A soma dos valores equivalentes às duas contribuições previdenciárias perfaz R\$ 270.601,26. Por fim, o valor de R\$ 99.655,16 foi obtido pela diferença entre a receita previdenciária extra-orçamentária, referente aos valores que a Prefeitura de Santana dos Garrotes debitou de seus servidores (R\$ 337.770,65), e a suposta contribuição laboral devida (R\$ 437.425,81).

Primeiramente, abordarei o propalado vício nos balanços. Segundo a Auditoria, o valor de R\$ 167.721,33 deveria ter sido empenhado, impactando, por conseguinte, os Balanços Financeiro, Orçamentário e Patrimonial. Constatou-se que tal pressuposto implica no reconhecimento da natureza orçamentária do recolhimento a menor da contribuição previdenciária patronal. No entanto, mesmo que tal valor seja procedente, sua natureza é contábil e não orçamentária. As repercussões nos Balanços Orçamentário e Financeiro, bem como os impactos na execução orçamentária, não podem ser presumidos, visto que se trata de montante que não transitou pela contabilidade pública. Por conseguinte, não há falar em déficit na execução orçamentária, nem na incorreção na elaboração dos Balanços Orçamentário e Financeiro.

É do magistério do Dr. Lino Martins da Silva a afirmação de que o empenho constitui uma obrigação contratual de natureza jurídica,<sup>7</sup> que deve ser registrada em contas de compensação. Segundo o autor, apenas a emissão de empenho não constitui uma obrigação no sentido patrimonial e não compõe o passivo até que se confirme a liquidação. Muito embora a inexistência de empenhos, há que se reconhecer que as contribuições previdenciárias não registradas sensibilizam o patrimônio do ente. Portanto, podem e devem ser consignadas no Balanço Patrimonial, por representar obrigação líquida, certa e, por conseguinte, exigível.

Poder-se-ia, pois, cogitar a falha na elaboração no Balanço Patrimonial. Mas, conforme demonstrativo anexado aos autos eletrônicos (fl. 155), há registro de R\$ 5.945.044,07, referente à dívida fundada interna. O detalhamento apresentado na folha 158 indica que, desse total, R\$ 5.703.000,28 referem-se à dívida previdenciária, inscrita no exercício em análise, demonstrando que o parcelamento foi devidamente apropriado. Pelo exposto, não vejo falha na elaboração dos balanços.

Afastada a eiva, passo a examinar a temática do recolhimento previdenciário. No que concerne à alíquota da contribuição patronal, a Auditoria vem habitualmente adotando a aplicação indiferenciada de 22% sobre a base de cálculo, hipótese que vem sendo acolhida por este Pleno. A razão lastreia-se na Lei de Custeio (Lei 8212/91), que exige a contrapartida do empregador em função dos valores pagos aos empregados. Tal contrapartida é justamente a contribuição previdenciária patronal, que, por força do artigo 22, incisos I e II, corresponde a 22% do valor total da folha. Conforme Decreto Federal 6.042/07, a alíquota de seguro contra acidentes de trabalho foi elevada de 1% para 2% para atividades descritas como Administração Pública em Geral (Código 8411-6/00), a partir do mês de março de 2007, estando em voga até o presente momento. Este vem sendo o suporte normativo para a aplicação generalizada de 22% sobre a folha de pagamento dos entes municipais.

<sup>7</sup> Contabilidade Governamental – um enfoque administrativo da nova contabilidade pública. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2011, pag. 268.

Já no que diz respeito às contribuições dos empregados, a metodologia de cálculo é assaz diferente. Primeiramente, não há um percentual único. O Regime Geral de Previdência (INSS) faz uso de diferentes alíquotas de contribuição (de 7,5% a 11%), a depender da faixa salarial do empregado. Pela média salarial dos servidores da Prefeitura de Santana dos Garrotes, a maioria se sujeita à contribuição de 7,5%. Outro fato a ser sopesado é a base de contribuição. Não há incidência em verbas de natureza transitória, tais como horas extras e adicionais de férias. Assim, é fácil concluir o equívoco no procedimento adotado pela Auditoria, na medida em que se toma por parâmetro o valor total da folha. Por fim, há que se ressaltar que alguns servidores, notadamente os que possuem duplo vínculo empregatício e percebem maiores salários, podem já recolher o valor máximo permitido para a contribuição previdenciária laboral por conta do que auferem da outra fonte pagadora. Isto é algo comum entre os profissionais de saúde. Nesses casos, a contribuição é devida apenas em relação a uma das fontes<sup>8</sup>.

Face ao exposto, para fins da presente apreciação, deixarei de considerar a diferença apontada pela Auditoria no que toca à parcela devida pelos servidores à previdência, por entender que o método desenvolvido traz consigo vícios dificilmente contornáveis, comprometendo o grau de certeza e precisão das conclusões sobre os valores de R\$ 99.655,16 e R\$ 270.601,26. Quanto à diferença no recolhimento da contribuição previdenciária patronal, tendo em vista que o valor repassado aproxima-se de 81% do que se supõe devido, entendo que a falha comporta ressalva ao Ente Municipal e a recomendação pelo adimplemento das obrigações previdenciárias, tanto as correntes quanto aquelas relacionadas ao parcelamento acordado, bem como a comunicação à Receita Federal do Brasil.

– Deficit financeiro do Balanço Patrimonial no valor de R\$ 131.401,51

Como bem observam José Teixeira Machado Júnior e Heraldo da Costa Reis, em obra já citada neste voto<sup>9</sup>, por déficit financeiro do Balanço Patrimonial entende-se o desequilíbrio entre ativo e passivo financeiro, com pendor para este. A partir da constatação da Auditoria, observa-se que a situação explicitada na exordial indica que as disponibilidades financeiras de curto prazo (valores apropriados nas contas Caixa, Bancos, entre outras) não são suficientes para honrar a dívida financeira de exigibilidade imediata (restos a pagar, serviços da dívida a pagar, débitos de tesouraria, entre outros). A diferença seria da ordem de R\$ 131.401,51.

Nas normas nacionais de contabilidade, há uma clara preocupação com o resultado financeiro apresentado no Balanço Patrimonial. Tanto que a Secretaria do Tesouro Nacional pontua a necessidade de elaboração do Demonstrativo do Superavit/Deficit Financeiro do Balanço Patrimonial, anexo requerido junto com o próprio balanço<sup>10</sup>. A exigência tem por escopo atender aos mandamentos inculpidos nos artigos 8º, § único e 50, I, ambos da LRF. Contudo, a ocorrência de deficit, embora prática que deva ser evitada, não constitui irregularidade de per si. Isto porque não se confunde o déficit financeiro do Balanço Patrimonial com a situação de déficit da execução orçamentária, esta muito mais abrangente.

A esse respeito, vale ressaltar que o legislador complementar, ao conceber o projeto de lei que encetou a LRF, tentou imprimir maior rigor quanto à acumulação de dívidas de curto prazo. Era essa a finalidade do artigo 41 da LRF, como afirmam Flávio de Toledo Júnior e Sérgio Ciquera Rossi<sup>11</sup>. O teor do artigo abrigava preceito que embargava, com vigor, a acumulação de dívida de curto prazo, não apenas nos últimos oito meses de mandato do gestor, mas durante toda sua duração. A menção aos derradeiros oito meses de mandato tem a ver com a determinação constante do artigo 42. Quanto a isso, clara a delimitação proposta pelos autores:

*Em suma, deficits orçamentários dos três primeiros anos de gestão podem ensejar parecer desfavorável do órgão de controle externo; contrariam, de pronto, intuito basilar do regime de responsabilidade fiscal e, via de consequência, a programação financeira e o hoje obrigatório instituto da limitação de empenho (artigos 8º e 9º da*

<sup>8</sup> Caso o valor recebido seja superior ao valor máximo da base de incidência.

<sup>9</sup> A Lei 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal. 31ª Edição.

<sup>10</sup> Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, Parte V – demonstrações contábeis aplicadas ao Setor Público, 3ª Edição, item 05.05.03.

<sup>11</sup> Lei de Responsabilidade Fiscal comentada.

LRF). Já o déficit dos oito últimos meses, além da negativa decisão dos Tribunais de Contas, também acarreta remessa dos autos ao Ministério Público, vez que caracterizada transgressão àquele dispositivo penal (artigo 359-C do Código Penal).

Volto a frisar que a mácula apontada é de outra ordem: déficit financeiro do Balanço Patrimonial. Merece, evidentemente, reprimenda, mas não o peso de uma falha a ensejar emissão de parecer contrário às contas em exame.

– Realização de despesas sem licitação no montante de R\$ 201.005,00, 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 os pagamentos em favor de Manoel Rodrigues da Silva. Não foram aceitas as demais alegações, tratadas individualizadamente pela Unidade de Instrução.

De pronto, percebe-se que as despesas consideradas não licitadas têm essencialmente a natureza de serviços. Já pacífico na jurisprudência desta Corte o entendimento de que alguns destes, em especial os que comportam consultoria nas áreas de Contabilidade e Direito, podem ser pactuados por inexigibilidade de licitação. Ademais, não vejo razão para não acolher termos aditivos para estender a validade das contratações de sistemas de folha de pagamento e de contabilidade. Evidentemente que, em regra, a duração dos contratos está adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, o que delimita sua validade até o fim do exercício. Este é o teor do caput do artigo 57 da Lei 8.666/93. Mas o mesmo dispositivo prevê a exceção, admitindo a prorrogação de prazos, desde que justificada por escrito e chancelada por autoridade competente, o que aconteceu nos citados casos.

Com base nas enunciadas considerações, o somatório das despesas não licitadas remanescentes alcança R\$ 114.725,00, correspondendo a 1,42% da despesa orçamentária total. Impõe deixar nítido, in casu, que a infração trazida à baila autoriza a cominação de multa, sem prejuízo das recomendações no sentido de evitar a reincidência em idênticas imperfeições.

– Utilização incorreta de inexigibilidade em licitações

– Apresentação de cartas de exclusividade de bandas musicais em desobediência a orientação do Ministério Público Federal

Durante o exercício de 2010, a Prefeitura de Santana dos Garrotes promoveu cinco inexigibilidades de licitação. Apenas duas delas originaram empenhos cujos valores ultrapassaram R\$ 8.000,00: a 01/2010, para pagamento de serviços jurídicos, e a 04/2010, para contratação de bandas e prestação de serviços associados aos festejos municipais. Já abordada o tema de inexigibilidade de licitação para serviços jurídicos.

Além de pugnar pela inadequação da inexigibilidade para contratação de bandas, a Auditoria também sustentou o desrespeito a uma orientação feita pelo Ministério Público Federal (Documento 04275/12). A propósito, vale lembrar que tal orientação tem sua gênese em determinações similares feitas por esta Corte de Contas. Assim, as eivas acima guardam estreita relação entre si. O tema, cujo exame é recorrente nesta Casa, é abordado na obra *Contratação Direta sem Licitação*, de autoria do eminente jurista Jorge Ulisses Jacoby Fernandes. Segundo o autor, são quatro as exigências para que se possa lançar mão desse procedimento. A inviabilidade de competição, a consagração pela opinião pública, a necessidade de contratação direta ou por empresário exclusivo e a exigência de profissionalização do artista.

Tais exigências não foram observadas pela Prefeitura de Santana dos Garrotes. Não vislumbro nada nos autos eletrônicos que aponte para a inviabilidade de competição. Também inexistem indícios de documentação com o intuito de mensurar ou comprovar a consagração pela opinião pública. Decerto que o tema encerra algum grau de subjetividade, o que não significa dizer que, sendo subjetiva, a exigência deve ser desprezada. Em nenhum momento houve qualquer tentativa de se avaliar a opinião pública. Sem falar que são diversos os artistas contratados, conforme se pode constatar a partir do SAGRES. Além das atrações artísticas, a inexigibilidade amparou serviços de sonorização, iluminação e montagem de palco, o que afronta a determinação constante na Resolução Normativa – RN – TC 09/2009, por meio da qual este Sinédrio de Contas regulamentou a contratação de bandas, grupos musicais, profissionais ou empresas do setor artístico.

*Como bem observa Jorge Jacoby, só a fama e notoriedade de um artista permitem a contratação direta, restando aos demais, que não alcançaram o mesmo nível de reconhecimento, a via do concurso. Destaca, ainda, o autor que a obrigatoriedade de se aferir a consagração pode ser facilmente atendida com uma descrição do Ente Público dos critérios que embasaram sua decisão, aliada a informações simples como o número de CD ou de shows realizados num determinado período. Nada disso consta no processo.*

*Outro fator exigido em lei, não cumprido pela Prefeitura de Santana dos Garrotes, diz respeito à via de contratação. E aqui reside a falha que aponta o descumprimento de orientação do MPF. No caso, a intermediação foi feita por empresário exclusivo. Porém, a exclusividade estaria restrita apenas ao dia 24/07/2010, como aponta cópia da carta assinada pelo Sr. Jorge de Altinho Assis Assunção (Documento 04275/12).*

*A solução é nitidamente um artifício para contornar a exigência legal. É absolutamente descabida a concepção de uma exclusividade temporária. Restringi-la apenas a um único dia chega a ser hipótese risível. Para abrigar as contratações, a exclusividade deve estar amparada por uma relação duradoura entre empresário e artista. Mesmo que, como pontua o Jorge Ulisses Jacoby, não esteja normatizada uma forma específica de se demonstrar a indigitada exclusividade, há que se ter um vínculo contratual a disciplinar a relação da empresa Marcos Produções Ltda com as bandas constantes do processo de inexigibilidade.*

*O teor da Lei de Licitações e Contratos, quando abre a possibilidade de contratação por intermediação de empresário exclusivo, é justamente o de amparar uma negociação com entidade ou pessoa tecnicamente mais preparada para lidar com acordos legais do que estaria um artista. Presume-se que este, para outorgar a outrem as prerrogativas para negociar em seu nome, deva ter uma relação de estreita confiança e de certa estabilidade. Não é o que se observa nesse caso. Prova disso é o fato de a relação entre contratante e contratado durar apenas um dia. A prática, de fato, é a alternância corriqueira entre bandas, que se associam a empresários que nada têm de exclusivos, ao sabor da sazonalidade dos festejos anuais e, claro, das melhores propostas financeiras. Por último, também não há nos autos provas que asseverem a profissionalização de todas as bandas que foram contratadas pela Prefeitura de Santana dos Garrotes.*

*Pelo exposto, considero irregular a inexigibilidade nº 04/2010, por afronta a norma jurídica e a determinações desta Corte, constante na Resolução Normativa – RN – TC 09/2009. Contudo, em que pese a inadequada adoção da inexigibilidade de forma indiscriminada, há que se ponderar certos aspectos. Primeiro, é fato que uma das atrações é artista reputado e inquestionavelmente agraciado por público e crítica. Trata-se do cantor Jorge de Altinho. A consagração do artista é condição necessária para se admitir a inexigibilidade, mas, como já dito, não é a única. Outro ponto importante refere-se ao montante da despesa. Como se constata pelo exame do empenho nº 1272, o município desembolsou R\$ 37.000,00 para contratar não apenas Jorge de Altinho, mas também a Banda Tempero Completo. Considero que tal montante se mostra razoável para fazer frente à importância do artista, como também o são os gastos com iluminação, palco, som (empenhos nº 1314 e 1270) e com demais artistas: Bandas Tuaregs e Forroço (empenhos 1314, R\$ 7.950,00; e 2043, R\$ 5.270,00).*

*As ponderações supramencionadas não de repercutir na dosimetria da cominação imputada ao gestor. Muito embora se tenha concluído pela irregularidade da inexigibilidade de licitação, entendo que a mácula não tem o condão de macular as suas contas. Friso, todavia, que esta condescendência é caso de absoluta excepcionalidade, sendo inadmissível a reincidência da conduta. De se reforçar que as eivas ensejam a aplicação de multa ao gestor, além da recomendação de que, em situações futuras, atenha-se ao estrito cumprimento das normas aqui citadas.*

– *Inexistência de cadastro e controle da dívida ativa municipal*

*A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 11, preconiza que constituem requisitos essenciais da responsabilidade, na gestão fiscal, a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação. Ao instituir esse regramento, a norma busca estimular a arrecadação de receitas próprias dos municípios. Uma das maneiras para a consecução de tal propósito é a cobrança da Dívida Ativa.*

A escrituração em Dívida Ativa de créditos municipais vencidos, tributários ou não, é ato vinculado da autoridade competente para o registro, tendente a resguardar o direito da Edilidade. Os créditos inscritos gozam de presunção de certeza e liquidez, e seu registro prenuncia a proposição de ação de execução fiscal. Dessa feita, deixar de praticar ato de ofício importa em conduta desidiosa e, particularmente, nociva às finanças públicas, na medida em que decai o direito de cobrar tais haveres. Seguindo esse raciocínio, é de bom alvitre recomendar ao atual Gestor municipal no sentido de que não só promova a escrituração da dívida ativa como também envide esforços para a realização dos créditos ali inscritos.

- Erro na classificação de despesas no elemento 36 – outros serviços de terceiro – pessoa física
- Contratação de prestadores de serviços para exercerem atribuições de servidores públicos

As citadas irregularidades são afeitas ao conteúdo do Documento 04150/12, já abordado quando do exame das despesas de pessoal. 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. Como já citei, na lista há prestadores de serviço que, seja pela sazonalidade 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. Afasto, pois, as irregularidades, ao tempo que reproduzo entendimento consignado no Parecer do Ministério Público de Contas nº 00769/12<sup>12</sup>, da lavra da Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz, in verbis:

*No sentir da Unidade técnica, essas eivas são decorrentes da contratação de contador e assessor jurídico, cujos pagamentos foram considerados como “Outras despesas de pessoal”, quando, na verdade, exercem atividade típica de serviço continuado e deservidor efetivo [...]. As referidas despesas – serviços prestados pelo contador e pelo assessor jurídico – não devem, de fato, ser registradas nem como Contratação por Tempo Determinado nem como Vencimentos e Vantagens Fixas.*

- Não cumprimento da carga horária semanal pelos profissionais do Programa de Saúde da Família

Alicerçada em declarações verbais, colhidas por ocasião da inspeção, a Auditoria concluiu que os médicos que atuam no Programa de Saúde da Família não cumprem a carga horária semanal.

Os depoimentos mencionados na inicial vêm a comprovar um problema que afeta municípios em todo o país. Parece haver um certo pendor a desequilibrar a relação de trabalho entre as prefeituras e os médicos do PSF em benefício destes. A escassez de bons profissionais, as enormes carências da população, o reduzido tempo de permanência dos médicos, que muitas vezes rescindem seus contratos por conta de melhores oportunidades de trabalho em outros municípios, entre outras razões, terminam por fazer os gestores públicos se sujeitar às exigências dos médicos. Esta é justamente a linha de sustentação adotada na defesa.

A questão que se põe é muito mais abrangente que a própria análise de prestação de conta que compõe. Não se cuida apenas de uma irregularidade, mas sim de prática que, ao que parece, pode eivar parte considerável do atendimento do PSF nos municípios paraibanos. A descontinuidade do atendimento à população carente em períodos em que ela devia estar assistida é fato gravíssimo, que põe em questão a efetividade das políticas de saúde pública. Cabe a recomendação ao gestor para que seja diligente no controle da assiduidade dos profissionais de saúde, de modo a garantir o atendimento à população.

- Locação de veículos por valores antieconômicos

A exordial traz uma tabela (item 9.5) onde se prevê que, num interregno temporal de 18 meses, os valores despendidos com locação de três veículos estariam próximos aos valores das respectivas aquisições. Decorre daí a conclusão de que a locação seria medida antieconômica.

São muitas as variáveis que influenciam a decisão de um gestor público na opção por locações, variáveis estas que não integraram a análise constante da inicial. Alguns pontos foram elencados pela

---

<sup>12</sup> O mencionado parecer tratou da contratação de assessor jurídico e contábil. Seu conteúdo, todavia, pode ser estendido a todas as situações onde ausentes os preceitos configuradores da relação empregatícia.

defesa em suas alegações. Não se pode desprezar o custo de frete de transporte, emplacamento, licenciamento e seguro, que oneram significativamente o bem. Outro custo importante, a que se desobriga o gestor que escolhe a locação, é a manutenção. Pelo que alega a defesa, estes correm por conta do locador. Por fim, há que se ponderar, ainda, sobre o custo da depreciação. Sem a inclusão destes fatores, não há como se proceder a uma análise sobre o tema da economicidade.

Sobre o custo em si da locação, assim asseverou o Parquet Especial:

*Compulsando os autos, verificou-se que o valor da diária dos veículos locados ficaria em torno de R\$ 60,00, quantia esta compatível com o preço de mercado. Outrossim, a escolha pela locação de veículos ou sua aquisição é ato discricionário do gestor, não cabendo a esta Corte de Contas o papel de substituto da vontade do administrador.*

Diante do exposto, afasto a irregularidade.

– Faturas de energia elétrica em atraso, ocasionando juros e multas

*A respeito de impropriedades dessa espécie, os Membros do Tribunal Pleno, de forma reiterada, veem decidindo no sentido de que o pagamento de multas e juros, por atraso no pagamento de contribuições previdenciárias, não autoriza a condenação em débito do responsável, porquanto, a Administração, em função de suas múltiplas obrigações e da escassez dos recursos para adimpli-las, por vezes, é compelida a escolher quais demandas são prioritárias, relegando outras a plano secundário, sem que tal atitude importe em vilipêndio àquelas inicialmente não contempladas.*

– Despesas superfaturadas, no valor de R\$ 27.100,00, com prestação de serviços contábeis:

*Para quantificar a falha, a Auditoria lançou mão de metodologia que comparou os gastos aqui examinados com os pagamentos por conta de serviços contábeis feitos por prefeituras de cinco outros municípios, a saber: Igaracy, Curral Velho, Juru, Tavares e Diamante. Da média dos dispêndios (R\$ 56.400,00), extraiu-se a irregularidade, visto que os pagamentos realizados pelo Poder Executivo de Santana dos Garrotes perfizeram R\$ 83.500,00, sendo R\$ 71.500,00 em favor da senhora Germana Machado Lima, responsável última pela contabilidade municipal; e R\$ 12.000,00 em favor da senhora Aucione Mamede Lima, responsável pelos lançamentos contábeis e pela emissão de empenhos, entre outros afazeres.*

*Seguindo em parte o entendimento da Auditoria, o Ministério Público de Contas pugnou pela imputação de R\$ 17.500,00 ao senhor José Alencar Lima. O valor adveio de duas conclusões. A primeira delas aponta superposição entre as tarefas exercidas pelas duas profissionais, pelo que se considerou como irregulares todas as despesas feitas em favor da senhora Aucione Mamede Lima, que totalizaram R\$ 12.000,00. A segunda está relacionada ao fato de a senhora Germana Machado Lima ter recebido, ao longo do exercício de 2010, treze parcelas de R\$ 5.500,00. Considerou o Órgão Ministerial que apenas doze eram devidas.*

*A contenda que se traz à baila é, como no exemplo das locações de veículos, tema complexo no que toca à valoração dos serviços prestados. Há aqui, também, uma série de variáveis que devem ser sopesadas para se chegar não a um valor – o que representaria determinismo inaplicável –, mais a uma faixa de valores que se presume razoável. O cálculo da Auditoria poderia resultar em número bem diferente se outros municípios fossem colocados no seu quadro comparativo. Igualmente, não vejo sentido em expressões como a cunhada pela defesa, ao sustentar que a comparação deve ser feita com municípios do mesmo “mercado”, entendidos como aqueles que auferem o mesmo valor de repasse do FPM. Existem muitos outros fatores que podem influenciar no valor que um determinado ente público paga pela prestação de serviços contábeis. Para citar apenas alguns: o nível de organização preexistente, o grau de utilização de soluções tecnológicas, a adequação destas soluções e seu nível de customização, o rol de atividades incluídas no contrato... e tantos outros. Não vejo como acolher a tese abraçada pelo Órgão de Instrução.*

*Quanto às ponderações do eminente Parquet, peço licença para divergir. As atribuições das duas profissionais são claramente de natureza distinta. A discrepância entre os valores percebidos já evidencia isso. As funções foram arroladas nas alegações apresentadas a esta Corte (fls. 230/231). Em última análise, à senhora Germana cabe atuar como representante contábil do Poder Executivo Municipal, enquanto que à senhora Aucione incumbe tarefas assessórias, entre as quais o auxílio à*

contadora. São, obviamente, serviços relacionados, mas distintos, razão pelo que afasto a tese propugnada. Já quanto ao empenho 2471-6, considerado irregular pelo MPC, vejo-o como um adendo aos serviços prestados. Com base na descrição feita em seu histórico, foi o pagamento pela elaboração da prestação de contas anual relativa ao exercício anterior, apresentada ao fim do primeiro trimestre do exercício em análise, como determina este Tribunal.

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 Santana dos Garrotes, exercício de 2010, sob a responsabilidade do Srº José Alencar Lima e, em Acórdão separado, pelo (a):

- 1) **Declaração de Atendimento parcial** aos preceitos da LRF;
- 2) **Julgamento irregular** da Inexigibilidade nº 04/2010, em função do não atendimento ao disposto no inciso III, do art. 25, da Lei nº 8.666/93, e na Resolução Normativa – RN – TC 09/2009;
- 3) **Aplicação de multa** ao Sr. José Alencar Lima, Prefeito Municipal de Santana dos Garrotes, 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) **Representação** à Receita Federal do Brasil acerca de irregularidades no recolhimento das contribuições previdenciárias (INSS);
- 5) **Recomendação** à Prefeitura Municipal de Santana dos Garrotes 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;
- 6) **Recomendação** ao atual Alcaide no sentido de dar a devida atenção à elaboração do projeto de lei orçamentário e seu consequente acompanhamento, de modo a atender as demandas sociais e a incansável busca pelo equilíbrio econômico-financeiro da entidade; e dos demonstrativos contábeis, para que estes reflitam, em conformidade com a Lei 4.320/64, a essência e a realidade dos acontecimentos contábeis, bem como especial atenção aos mandamentos constantes da Carta Magna, da Lei 8.666/93, da LCN 101/00, dos regramentos infraconstitucionais, inclusive as Resoluções Normativas desta Corte de Contas.

#### **DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE - PB**

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO-TC-4194/11, os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, ACORDAM em:

- 1) **Declarar o Atendimento parcial** aos preceitos da LRF;
- 2) **Julgar irregular** da Inexigibilidade nº 04/2010, em função do não atendimento ao disposto no inciso III, do art. 25, da Lei nº 8.666/93, e na Resolução Normativa – RN – TC 09/2009;
- 3) **Aplicar multa** ao Sr. José Alencar Lima, Prefeito Municipal de Santana dos Garrotes, 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 recolhimento ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal – mediante a quitação de Documento de Arrecadação de Receitas Estaduais (DAE) com código “4007” - Multas do Tribunal de Contas do Estado –, sob pena de cobrança executiva, desde logo recomendada, inclusive com interferência do Ministério Público, nos termos dos parágrafos 3º e 4º, do artigo 71 da Constituição do Estado;
- 4) **Representar** à Receita Federal do Brasil acerca de irregularidades no recolhimento das contribuições previdenciárias (INSS);

- 5) **Recomendar** à Prefeitura Municipal de Santana dos Garrotes 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;
- 6) **Recomendar** ao atual Alcaide no sentido de dar a devida atenção à elaboração do projeto de lei orçamentário e seu consequente acompanhamento, de modo a atender as demandas sociais e a incansável busca pelo equilíbrio econômico-financeiro da entidade; e dos demonstrativos contábeis, para que estes reflitam, em conformidade com a Lei 4.320/64, a essência e a realidade dos acontecimentos contábeis, bem como especial atenção aos mandamentos constantes da Carta Magna, da Lei 8.666/93, da LCN 101/00, dos regramentos infraconstitucionais, inclusive as Resoluções Normativas desta Corte de Contas.

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

*João Pessoa, 22 de agosto de 2012.*

*Conselheiro Fernando Rodrigues Catão*  
*Presidente*

*Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira*  
*Relator*

*Fui presente,*

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

Em 22 de Agosto de 2012



**Cons. Fernando Rodrigues Catão**  
PRESIDENTE



**Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira**  
RELATOR



**Isabella Barbosa Marinho Falcão**  
PROCURADOR(A) GERAL