



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO-TC-04230/11

Constitucional. Administrativo. Poder Executivo Municipal. Prefeitura de Pedra Branca. 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 integral às exigências da LRF, aplicação de multa e recomendação.

ACÓRDÃO APL-TC- 265/12

RELATÓRIO

*Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas do Município de **Pedra Branca**, relativa ao exercício financeiro de **2010**, de responsabilidade do Prefeito e Ordenador de Despesas, Srº **José Anchieta Nóia**.*

A Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal V – DIAGM V, com base nos documentos insertos nos autos, emitiu o relatório inicial eletrônico, evidenciando os seguintes aspectos da gestão municipal:

1. Sobre a gestão orçamentária, destaca-se:

- a) o orçamento foi aprovado através da Lei Municipal n.º 406, de 28 de novembro de 2009, estimando a receita e fixando a despesa em R\$ 9.148.000,00, como também autorizando abertura de créditos adicionais suplementares em 30% da despesa fixada na LOA;*
- b) durante o exercício, foram abertos e utilizados créditos adicionais suplementares no montante de R\$ 2.088.500,00;*
- c) a receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou o valor de R\$ 6.03367192, inferior em 11,78% do valor previsto no orçamento;*
- d) a despesa orçamentária realizada atingiu a soma de R\$ 5.227.292,14, inferior em 34,04% do valor previsto no orçamento;*
- e) o somatório da Receita de Impostos e das Transferências – RIT atingiu a soma de R\$ 5.461.690,60;*
- f) a Receita Corrente Líquida - RCL alcançou o montante de R\$ 6.709.299,87.*
- g) Os Relatórios de Gestão Fiscal e Execução Orçamentária foram publicados dentro dos prazos legais e encaminhados ao TCE/PB em conformidade com as Resoluções aplicáveis.*

2. No tocante aos demonstrativos apresentados:

- a) o Balanço Orçamentário apresenta superávit equivalente a 19,56% da receita arrecadada;*
- b) o Balanço Patrimonial evidenciou superávit financeiro no valor de R\$ 1.837.729,15;*
- c) o Balanço Financeiro apresenta um saldo para o exercício seguinte no montante de R\$ 1.843.142,26;*
- d) a Dívida Consolidada totalizou a quantia de R\$ 3.466.158,14, representando 46,20% da receita orçamentária efetivamente arrecadada.*

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\$ 219.163,07 correspondendo a 3,63% da Despesa Orçamentária Total (DOTR).*

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\$ 895.314,27 ou **63,53%** das disponibilidades do FUNDEF (limite mínimo=60%);
- b) a aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) alcançou o montante de R\$ 1.491.072,77 ou **27,30%** da RIT (limite mínimo=25%);
- c) o Município despendeu com saúde a importância de R\$ 880.217,33 ou **16,12%** da RIT;
- d) as despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R\$ 3.517.164,37 ou **54,42%** da RCL (limite máximo=60%), considerando o Parecer PN TC n° 12/07;
- e) as despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R\$ 3.215.177,77 ou **47,92%** da RCL (limite máximo=54%), considerando o Parecer PN TC n° 12/07.

Tendo em vista as irregularidades apontadas pelo Órgão de Instrução em seu relatório exordial e atendendo aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Relator determinou a intimação do Sr. José Anchieta Nóia, Prefeito do Município. O citado gestor fez-se presente aos autos com a oferta de peça defensiva acompanhada de documentação de suporte.

Na sessão do Pleno do dia 08/02/2012, após preliminar acatada pelos membros do Colegiado, o processo retornou à Auditoria em virtude do recebimento de novos documentos que, no sentir da Defesa, poderiam modificar o entendimento constante dos autos acerca das contas apresentadas.

O Órgão Técnico desta Casa debruçou-se, novamente, sobre o caderno processual emitindo relatório de complementação de instrução em 23/02/2012 (fls. 2370/2372), culminando nas seguintes conclusões:

Gestão Geral:

- 1) Admissão de servidores sem realização de concurso público.
- 2) Despesas não comprovadas no valor de R\$ 3.704,12 referentes a dívidas previdenciárias.

O Ministério Público emitiu o Parecer n° 00241/12, da lavra do Ilustre Procurador Marcílio Toscano Franca Filho, após tecer considerações acerca das irregularidades subsistentes nos autos, pugnou, ao final, no sentido de que esta Egrégia Corte decida pela:

- a) **EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS** do Prefeito do Município de Pedra Branca, Sr. José Anchieta Nóia, relativas ao exercício de 2010.
- b) **DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO INTEGRAL** aos preceitos da LRF.
- c) **APLICAÇÃO DE MULTA PESSOAL** com fulcro no art. 56 da LOTCE.
- d) **IMPUTAÇÃO DE DÉBITO**, no valor de R\$ 3.704,12, ao Sr. José Anchieta Nóia, em virtude de despesas não comprovadas.
- e) **RECOMENDAÇÕES** à Prefeitura Municipal de Pedra Branca 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.

O Relator fez incluir o feito na pauta desta sessão, dispensando intimações.

VOTO DO RELATOR

No Brasil, o Tribunal de Contas tem suas origens no Erário Régio ou Tesouro Real Público, criado em 1808, pelo então Príncipe-Regente Dom João. Contudo, sua instituição se deu apenas no início do período republicano, por projeto de lei de autoria de Manuel Alves Branco, que resultou no Decreto-Lei n° 966-A, de 07/11/1890, regulamentado posteriormente por influência política de Rui Barbosa.

Em 1891, o Tribunal de Contas passou a ter status constitucional, como se verifica no art. 81 da então Carta Magna, verbis:

Art. 81 - É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso.

Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença.

Daquele remoto passado até o presente momento, os Tribunais de Contas foram aquinhoados com crescentes competências e atribuições, mormente, pela Constituição Cidadã de 1988, tornando-os Organismos indispensáveis ao exercício pleno do Estado Democrático de Direito Brasileiro.

Com efeito, 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.

Aprecia as contas do gestor e, sobre estas, emite Parecer, 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 poucas falhas acusadas pela Auditoria, as quais lastreiam, ao final, meu voto.

- 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.

Ainda que exista lei municipal a disciplinar a contratação por excepcional interesse público, ao Gestor não é dada a faculdade de contratar discricionariamente. Além da Motivação, a excepcionalidade e a temporariedade da situação hão de ser demonstradas, sob pena de pairar a pecha da ilegalidade nos atos de admissão.

É possível verificar, no SAGRES, que os dispêndios contabilizados com contratação por excepcional interesse público, ao final do exercício em análise, chegaram a 24,13% do total da despesa de pessoal, percentual considerável, priorizando a exceção à regra constitucional. A correção da distorção verificada é medida que se impõe, cabendo multa ao gestor e recomendação no sentido de providenciar a realização de concurso público, para prover, adequadamente, seu quadro de pessoal.

- Despesas não comprovadas no valor de R\$ 3.704,12 referentes a dívidas previdenciárias.

As informações extraídas do SAGRES dão conta de que as contribuições patronais somaram R\$ 557.519,03; já o Balanço Financeiro demonstrou uma despesa extra-orçamentária, de consignações do INSS, no valor de R\$ 219.791,66. Assim, as obrigações previdenciárias da Prefeitura Municipal de Pedra Branca, em 2010, totalizaram R\$ 777.310,69.

Após a apresentação de nova defesa por parte do interessado, restou demonstrado, conforme as guias da Previdência Social apresentadas, um repasse ao INSS no montante de R\$ 773.606,57, restando comprovar a diferença, no valor de R\$ 3.704,12.

Apesar do esmero da Unidade de Instrução, entendo que o aduzido cálculo não goza de certeza de liquidez, tendo em vista que não fora, em momento algum, consideradas as quantias despendidas com o pagamento de salário-família, benefício concedido pela Seguridade Social, pago pelo empregador e compensado na exata medida com os valores devidos a título de contribuições previdenciárias. Destarte, apenar o gestor com a emissão de parecer contrário à aprovação de suas contas, unicamente em função de eiva, a qual, no nosso sentir, não foi devidamente quantificada, é esquecer a razoabilidade e extrapolar na dosimetria da sanção.

Registro ainda a decisão do STJ em recurso especial Nº 728.999 - PR (2005/0033114-8), a qual teve, como Relator, o Eminentíssimo Ministro Luiz Flux:

“3. A razoabilidade encontra ressonância na ajustabilidade da providência administrativa consoante o consenso social acerca do que é usual e sensato. Razoável é conceito que se infere a contrario sensu; vale dizer, escapa à razoabilidade "aquilo que não pode ser". A proporcionalidade, como uma das facetas da razoabilidade revela que nem todos os meios justificam os fins. Os meios conducentes à consecução das finalidades, quando exorbitantes, superam a proporcionalidade, porquanto medidas imoderadas em confronto com o resultado almejado.”

Por fim, em consonância com as decisões desta Casa, afasto a presente falha em virtude da pequena monta identificada, particularmente em face do volume de recursos manejados pelo Chefe do Poder Executivo e considerados regulares sua aplicação.

Dessa forma, esposado nos comentários retro e pedindo vênias para discordar do Ministério Público deste Tribunal, **voto pela emissão de Parecer Favorável à Aprovação das Contas da PM de Pedra Branca**, exercício de 2010, sob a responsabilidade do Sr. José Anchieta Nóia e, em Acórdão separado, pelo (a):

- 1) **cumprimento integral** das normas essenciais da LRF;
- 2) **aplicação de multa** pessoal ao atual Gestor, Sr. José Anchieta Nóia, no valor de R\$ 2.805,10, com supedâneo no inciso II, art. 56, da LOTCE/PB, assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias para o devido recolhimento voluntário;
- 3) **recomendação** ao Gestor responsável no sentido de adotar providências no sentido de minimizar as contratações por excepcional interesse público, priorizando a contratação de servidores efetivos para a Pública Administração da Prefeitura Municipal de Pedra Branca.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE - PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO-TC-04230/11, os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-Pb), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, ACORDAM em:

- I. **Declarar o cumprimento integral** das normas essenciais da LRF.
- II. **Aplicar multa pessoal** ao atual Gestor, Sr. José Anchieta Nóia, no valor de **R\$ 2.805,10**, com supedâneo no inciso II, art. 56, da LOTCE/PB, assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias para o devido recolhimento voluntário¹, sob pena de cobrança executiva, desde logo recomendada, observado o disposto nos parágrafos 3º e 4º do art. 71 da Constituição do Estado.

¹ **Multa** – 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;

- III. **Recomendar** ao Gestor responsável no sentido de adotar providências no sentido de minimizar as contratações por excepcional interesse público, priorizando a contratação de servidores efetivos para a Pública Administração da Prefeitura Municipal de Pedra Branca.

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

João Pessoa, 28 de março 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 28 de Março de 2012



Cons. Fernando Rodrigues Catão

PRESIDENTE



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira

RELATOR



Isabella Barbosa Marinho Falcão

PROCURADOR(A) GERAL