



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

**PROCESSO-TC-03160/09**

*Administração Direta Municipal. Prefeitura de Tavares. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2008 – Emissão de PARECER CONTRÁRIO. Através de Acórdão em separado, atendimento integral às exigências da LRF; imputação de valor; aplicação de multas, devolução à c/c FUNDEB; comunicação à Receita Federal do Brasil, ao Tribunal Regional Eleitoral e à Procuradoria Geral de Justiça; recomendações à atual Administração do Poder Executivo, determinação para anexação de cópias a PCA de 2009, determinação à DICOP, declaração de procedência parcial de denúncias, comunicação às partes.*

**PARECER PPL-T C- 113 /2010**

### RELATÓRIO

*Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas do Município de Tavares, relativa ao exercício financeiro de 2008, de responsabilidade do Prefeito e Ordenador de Despesas, Srº José Severiano de Paulo Bezerra da Silva.*

*A Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal V – DIAGM V, com base nos documentos insertos nos autos, emitiu relatório inicial de fls. 1.987/2.011, em 28/08/2009, 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 578, de 06 de dezembro de 2007, estimando receita e fixando despesa em R\$ 10.800,00, como também autorizando abertura de créditos adicionais suplementares em 50% da despesa fixada na LOA;*
- b) durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares no montante de R\$ 8.407.616,87;*
- c) a receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou o valor de R\$ 15.374.508,09, superior em 39,75% do valor previsto no orçamento;*
- d) a despesa orçamentária realizada atingiu a soma de R\$ 14.581.704,89 superior em 0,08% do valor previsto no orçamento;*
- e) o somatório da Receita de Impostos e das Transferências – RIT atingiu a soma de R\$ 8.669.125,36;*
- f) a Receita Corrente Líquida - RCL alcançou o montante de R\$ 13.766.854,99.*

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

- a) o Balanço Orçamentário apresenta superávit equivalente a 5,43% da receita orçamentária arrecadada;*
- b) o Balanço Financeiro registrou um saldo para o exercício seguinte, no valor de R\$ 1.449.387,93;*
- c) o Balanço Patrimonial evidenciou superávit financeiro no valor de R\$ 1.167.616,28;*
- d) a dívida municipal atingiu, ao final do exercício, a importância de R\$ 11.812.911,62, correspondendo a 76,83% da receita orçamentária total arrecadada, sendo que deste total 2,38% são decorrentes da Dívida Flutuante e 97,62% da Fundada.*

#### **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\$ 1.665.122,11 correspondendo a 11,42% da Despesa Orçamentária Total (DOTR), tendo sido todos pagos no exercício, dos quais R\$ 518.596,17 com recursos federais, R\$ 51.010,72 com recursos estaduais e R\$ 1.095.515,22 com recursos próprios.*

#### **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\$ 2.282.568,88 ou **65,36%** das disponibilidades do FUNDEB (limite mínimo=60%);
- b) a aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) alcançou o montante de R\$ 2.256.573,03 ou **26,03%** da RIT (limite mínimo=25%);
- c) o Município dispendeu com saúde a importância de R\$ 1.510.225,64 ou **17,42%** da RIT;
- d) as despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R\$ 6.589.697,43 ou **47,87%** da RCL (limite máximo=60%);
- e) as despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R\$ 6.324.009,61 ou **45,94%** da RCL (limite máximo=54%).

Foram registradas nesta Corte denúncias sobre possíveis irregularidades ocorridas no exercício de 2008, anexas a esta PCA sob a forma de Documentos n°s 04934/09, 23381/08 e 10395/07, cuja análise se deu em conjunto com os demais aspectos atinentes a Prestação de Contas em apreço.

Ínsito nos dois primeiros Documentos, foram denunciadas pretensas irregularidades relacionadas à execução de obras, sobre as quais a DIAGM V sugeriu que a análise técnica fosse realizada pela DICOP. Ao acatar a sugestão da Auditoria Municipal, o Relator determinou que a Divisão de Controle de Obras Públicas – DICOP – inspecionasse a Edilidade com o fito de apurar a procedência ou não das denúncias manejadas.

Atendendo a determinação do Relator, a DICOP emitiu relatório (fls. 2.285/2.304), em 13/10/2009, cuja conclusão acusou inúmeras irregularidades, dentre as quais destacam-se: constatação de excesso de pagamento no montante de R\$ 100.331,27, não apresentação de diversos documentos necessários à análise, etc. Por fim, a Divisão de Obras advertiu que o Processo n° 09352/09, Inspeção de Obras, em sede de análise de defesa, já abrange a totalidade dos serviços de obras e engenharia, à exceção de construção de moradias populares em conjuntos habitacionais, tendo em vista a classificação equivocada na rubrica 39 (Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica).

Considerando as falhas apontadas pelo Órgão de Instrução em seus relatórios inicial e de obras, e atendendo aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Relator determinou, em 15/10/2009 (fls. 2.306), com publicação no DOE em 17/11/2009, a notificação, do Sr. José Severiano de Paulo Bezerra da Silva, gestor do município. Este, por intermédio de seu representante legal, solicitou dilação de prazo para apresentação de justificativas/explicações, a qual foi deferida.

O interessado, tempestivamente, fez acostar aos autos justificativas, acompanhadas de vasta documentação de suporte. Após compulsar detidamente a peça defensiva, a Auditoria manifestou entendimento, em 08/04/2010, através de relatório (fls. 7.034/7.053), mantendo as seguintes irregularidades atribuídas ao exercício de 2008, sob responsabilidade do então Prefeito, Sr° **José Severiano de Paulo Bezerra da Silva**:

#### **Gestão Geral:**

- 1) Dívida Municipal, no final do exercício analisado, importou em R\$ 11.812.911,62, correspondendo a 76,83% da Receita Orçamentária Total Arrecadada;
- 2) Despesas sem licitação no montante de R\$ 1.383.601,14, correspondendo ao montante de 27,26% da despesa licitável do exercício e 9,49% da Despesa Orçamentária Total;
- 3) Realização de despesas irregulares no valor de R\$ 125.593,61 com a empresa “Construtora Mavil”, classificada como “fantasma” pelo Ministério Público Federal;
- 4) Diferença de saldo não comprovado na conta do FUNDEB, no valor de R\$ 121.829,45;
- 5) Não distribuição de uniforme escolar aos alunos das escolas municipais;
- 6) Equipamentos novos sem utilização na sala de informática na escola E.M.E.F. Padre Tavares;
- 7) Existência de consultórios odontológicos inoperantes no Hospital José Leite da Silva e no Posto de Saúde da Família;
- 8) Posto de Saúde da Família III em péssimas condições de conservação e funcionamento;
- 9) Existência de duas viaturas sucateadas, informadas no SAGRES como “em utilização”;
- 10) Despesas irregulares com combustíveis para viatura sucateada, no valor total de R\$ 45.616,24;

- 11) Ausência de tombamento dos bens do patrimônio municipal;
- 12) Ausência de cadastro e contabilização da dívida ativa tributária e não tributária;
- 13) Despesas irregulares com ressarcimento de gastos com hospedagem, alimentação e transporte, no valor total de R\$ 22.240,24;
- 14) Contratação de servidores sem a realização de concurso público;
- 15) Pagamentos ilegais de despesas da Polícia Militar do Estado da Paraíba, no valor de R\$ 32.172,56;
- 16) Despesas irregulares com publicidade em ano eleitoral, descumprindo a Lei Federal nº 9.504/97;
- 17) Gastos excessivos com locação do veículo Nissan Frontier, placa MOB 0089 PB, no valor de R\$ 70.679,50;
- 18) Não retenção e conseqüente não recolhimento de contribuições previdenciárias ao INSS, no valor total de R\$ 357.123,81;

**Irregularidades relativas às denúncias:**

- **Documento TC nº 04934/09, objeto do Ofício nº 661//2009 do Ministério Público Estadual ao Tribunal de Contas do Estado (fls. 722/732):**
  - 19) Inexigibilidade de licitação fora das hipóteses previstas em lei, incorrendo na conduta tipificada no art. 89 da Lei nº 8.666/93, ocasionando despesas irregulares no valor de 91.300,00;
  - 20) Despesas não comprovadas com serviços advocatícios no valor de R\$ 17.781,28;
- **Documento TC nº 23381/08:**
  - 21) Inexigibilidade de licitação fora das hipóteses previstas em lei, incorrendo na conduta tipificada no art. 89 da Lei nº 8.666/93, ocasionando despesas irregulares e antieconômica, no valor de R\$ 526.316,00.

Instando a manifestar-se, o Ministério Público emitiu o Parecer nº 0884/10 (fls. 7.054/7.060), da lavra da Ilustre Procuradora Ana Terêsa Nóbrega, acompanhando o posicionamento do Órgão de Instrução, propugnou no sentido de que esta Egrégia Corte decida pelo(a):

- a) Emissão de Parecer Contrário à aprovação das Contas da Prefeitura Municipal de Tavares, relativas ao exercício de 2008;
- b) Atendimento integral às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- c) Aplicação de multa ao gestor, com fulcro no art. 56, II da LOTCE;
- d) Extração de cópias dos autos e posterior envio ao Ministério Público Estadual para providências a seu cargo;
- e) Imputação de débito ao gestor responsável, nos montantes apurados pela Auditoria, relativos às despesas irregulares com combustíveis para viatura sucateada (R\$ 45.616,24);
- f) Comunicação a Receita Federal do Brasil a respeito da ausência de recolhimento previdenciário;
- g) Recomendação à Administração Municipal de evitar toda e qualquer ação administrativa que, em similitude com aquelas ora debatidas, venham a macular as contas de Gestão;

O Relator fez incluir o feito na pauta do dia 16/06/2010, com as intimações de praxe.

**VOTO DO RELATOR**

A Prestação de Contas é o fim de um ciclo que se inicia com a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias, passando pela Lei Orçamentária Anual e execução de todo orçamento. É neste momento que o gestor é obrigado a vir fazer prova de que a aplicação dos recursos públicos, a ele confiados, deu-se de forma regular e eficiente, atendendo princípios que norteiam a Administração Pública, em toda as esferas.

Para o gestor probo, responsável e, sobretudo, zeloso no emprego dos recursos da sociedade, a apreciação de suas contas, por parte dos Tribunais de Contas, deve ser um momento de êxtase, posto que, neste instante, o mesmo recebe, daqueles órgãos, a chancela sobre a adequação de sua conduta gerencial

aos princípios que regem a boa administração pública, exonerando-o de suas responsabilidades, no âmbito administrativo, referente ao período examinado. Doutra banda, aquele que praticou atos de gestão incompatíveis com os interesses públicos, sejam eles primários ou secundários, e/ou afrontou os princípios norteadores da Administração Pátria, notadamente, legalidade, moralidade, economicidade e eficiência, trazendo, por consequência, prejuízo de qualquer natureza para o Ente, lhe serão cominadas as sanções impostas pela lei.

Feitas ponderações inaugurais, passo a debulhar, uma a uma, as irregularidades observadas pela Unidade Técnica.

### **Gestão Geral:**

- Não distribuição de uniforme escolar aos alunos das escolas municipais;

- Existência de consultórios odontológicos inoperantes no Hospital José Leite da Silva e no Posto de Saúde da Família;

- Equipamentos novos sem utilização na sala de informática na escola E.M.E.F. Padre Tavares.

As falhas referentes à existência de consultório odontológico inoperante e a não utilização de equipamentos de informática, relacionam-se com fatos constatados no momento da inspeção, sem que a Auditoria fizesse qualquer referência à ocorrência das eivas no exercício sob análise. Desta forma, entendo que, não havendo materialização do liame com as contas em crivo, as pechas pertencem ao exercício financeiro de 2009 e nele deve ser apuradas. Sendo assim, como a análise em epígrafe toca, apenas, o exercício de 2008, não resta espaço para que estas possam de alguma forma maculá-la. Entretanto, é de bom alvitre que cópia desta decisão seja anexada aos autos do processo que trata da PCA de 2009, para, assim, proceder ao devido exame no tempo adequado.

Em relação aos uniformes escolares, o interessado, em sua defesa, admitiu a imperfeição em relação ao exercício em epígrafe, bem como alegou que providências saneadoras foram adotadas durante o ano de 2009. Inobstante os argumentos levantados pelo defendente, é preciso deixar assente que a diligência da Unidade Técnica deste Tribunal se deu no período de 10 a 14 de agosto de 2009, e, até aquele instante, nenhuma medida corretiva fora implementada.

Considerando que é dever da Comuna oferecer aos alunos da sua rede de ensino condições para o pleno desenvolvimento e aprendizado, mister se faz que sejam distribuídos materiais escolares, inclusive fardamento completo. Destarte, in casu, recomendações são cabíveis no sentido de evitar a reincidência da omissão.

- Realização de despesas irregulares no valor de R\$ 125.593,61 com a empresa “Construtora Mavil”, classificada como “fantasma” pelo Ministério Público Federal;

No que tange à constatação da Auditoria relacionada à Construtora Mavil, resta informar a existência de Processo de Inspeção de Obras (TC nº 09352/09), o qual devota parte significativa de sua análise aos serviços executados pela referida construtora.

Isto posto, e visando evitar bis in idem, abstenho-me proferir qualquer juízo de valor nos presentes autos.

- Ausência de tombamento dos bens do patrimônio municipal;

Sobre o assunto, expressei entendimento no Parecer PPL TC nº 062/2010, Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Juru, exercício 2008, o qual se aplica in totum ao caso vertente, verbis:

“É dever da Administração manter inventário atualizado sobre os bens permanentes móveis e imóveis, com determina a Lei nº 4.320/64. A negligência no registro denota o descontrole sobre citados bens, abrindo espaço para subtração destes sem que os agentes incumbidos de sua guarda se apercebam e possam buscar os responsáveis pelo extravio.

Nesta senda, cabe, mais uma vez, recomendar ao atual gestor que proceda ao registro dos bens permanentes da Edilidade.”

- Ausência de cadastro e contabilização da dívida ativa tributária e não tributária;

É no Código Tributário Nacional, lei ordinária recepcionada com força de lei complementar pela Constituição de Federal de 1988, artigos de 201 a 204, que se encontra o conceito de Dívida Ativa.

Sem embargos, e de forma sintética, a Dívida Ativa, segundo o art. 201, do CTN, é constituída de créditos regularmente inscritos na repartição administrativa competente, depois de esgotado o prazo fixado para pagamento, gozando de presunção de certeza e liquidez e tem o efeito de prova pré-constituída (art. 204,

CTN). Em outras palavras, são haveres que a entidade pública tem contra contribuintes que deixaram de honrar obrigações tributárias, cujo registro é condição sine qua non para a instauração da ação de execução.

A conduta omissiva, caracterizada pela não inscrição de créditos em Dívida Ativa, gera efeito danoso às finanças públicas, na medida em que inexistindo tal registro, que, repita-se, goza de presunção de certeza e liquidez e tem o efeito de prova pré-constituída, torna-se impossível a tentativa de recuperar os créditos não inscritos.

A LRF, 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 este regramento, a Lei de Responsabilidade Fiscal nitidifica a intenção de tornar os Estados menos dependentes da União e os Municípios dos repasses estaduais e federais, legais e constitucionais, na medida em que arrecadam seus próprios tributos. Em contraposição ao observado em Tavares, a efetiva arrecadação vindicada exige uma estrutura organizada e, acima de tudo, eficiente. Destarte, exsurge a necessidade de se recomendar à atual Administração no sentido de envidar esforços atinentes à consecução de uma estrutura arrecadatória organizada e eficiente.

- Dívida Municipal, no final do exercício analisado, importou em R\$ 11.812.911,62, correspondendo a 76,83% da Receita Orçamentária Total Arrecadada.

A princípio, a constatação não denota irregularidade, explico:

A Constituição Federal de 1988 atribui ao Senado Federal, entre outras competências privativas, poder para fixar os limites globais para o montante da dívida consolidada de cada nível de governo. Após a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, aquela Casa do Congresso Nacional editou a Resolução nº 40/2001, que estabeleceu que, a partir de 2016, as dívidas consolidadas líquidas não poderão ser superiores a 120%, no caso dos municípios. Até aquele exercício, eventuais excessos em relação ao limite fixado deverão ser reduzidos na proporção de, no mínimo, 1/15 por ano.

A Dívida Pública Municipal importou em R\$ 11.812.911,62, sendo R\$ 11.531.764,32 relativos à Dívida Fundada e o restante à Flutuante. Levando-se em conta que a Receita Corrente Líquida do exercício importou em R\$ 13.766.854,99, conclui-se que a Dívida Fundada (Consolidada) equivale a 83,76% da RCL, ou seja, enquadrada nos limites impostos pelo Senado Federal.

Malgrado não existir irregularidade, é preocupante a situação da dívida municipal, tendo em vista que o pagamento do principal e amortização dos juros compromete de forma substancial, e por período extenso, os recursos disponíveis para o bom e adequado gerenciamento do Ente.

Sendo assim, é de bom alvitre recomendar à atual Administração no sentido de envidar, urgentemente, esforços tendentes a reduzir os níveis de endividamento.

- Contratação de servidores sem a 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.

Segundo o relatório exordial, 27,15% das despesas contabilizadas com pessoal refere-se à contratação por tempo determinado e outras contratações de serviços de terceiros para desenvolvimento de atividades típicas de pessoal efetivo. Outrossim, não foram observadas as regras, definidas no inciso IX, art. 37, da CF/88, para contratação de servidores por excepcional interesse público.

A prática desidiosa adotada, no período sob exame, entra em rota de colisão frontal com o referido Instituto e repercute negativamente na apreciação das contas epigrafadas. Porém, como atenuante é imperioso consignar que, como informado pelo interessado, em 2009, foi realizado concurso público para contratação de servidores públicos.

Com esteio nestas linhas, entendo cabível recomendação ao atual gestor para se abster de contratar servidores temporários sem a estrita observância aos ditames dos diplomas legais que regem a matéria.

- Posto de Saúde da Família III em péssimas condições de conservação e funcionamento.

Embora tenha admitido a falha apontada pela Auditoria, o gestor trouxe comprovação de que foram

realizadas reformas no PSF III, tendentes a adequar a estrutura física às necessidades exigidas pelos serviços de saúde. Destarte, a imperfeição não mais existe.

- Existência de duas viaturas sucateadas, informadas no SAGRES como “em utilização”.

- Despesas irregulares com combustíveis para viatura sucateada, no valor total de R\$ 45.616,24.

De acordo com a Instrução, identificou-se a existência de dois veículos inservíveis (sucateados) – Microônibus L300, placa nº MNH 1880; Ambulância Ipanema, placa MMP 3344 - que constam no SAGRES como em utilização.

Segundo o SAGRES, em 2008, aquela ambulância consumiu combustíveis no valor de R\$ 45.616,24. Por entender que tal veículo não trafegou no exercício em comento, a Auditoria considerou irregulares, e passíveis de glosa, as despesas a ele relacionadas.

Perscrutando detidamente o almanaque processual, resta nítido que o Órgão Auditor, em agosto de 2009 (período de inspeção), deparou-se com bens automotores em estado de desgaste acentuado, e, com base na observação, concluiu que os mesmos não poderiam ter sido usados no exercício em análise.

Em seus argumentos de defesa, o interessado afirma que a ambulância Ipanema estava em regular funcionamento em 2008, e apenas no exercício de 2009 a mesma deixou de circular.

Para responsabilizar gestor, e atribuir-lhe o dever de ressarcir ao erário por utilização indevida de recursos públicos, **é preciso, ante de mais nada, ter a certeza** de que o mesmo agiu com culpa ou dolo e que a ação concorreu direta ou indiretamente para o prejuízo ao erário.

Com efeito, no caso em testilha, a Auditoria não soube precisar objetivamente o momento exato em que se deu a suspensão dos serviços da ambulância. Sendo assim, através de critérios, eminentemente, subjetivos, concluiu que o citado veículo esteve em desuso no período ora sob exame.

Diante do explanado, entendo que a certeza vindicada não fora caracterizada, haja vista as conclusões apresentarem como lastro tão-somente suposições. Desta forma, não vislumbro a possibilidade de imputar débito ao gestor no que tange às despesas com combustíveis.

- Pagamentos ilegais de despesas da Polícia Militar do Estado da Paraíba, no valor de R\$ 32.172,56.

Segundo a Auditoria, a Prefeitura Municipal de Tavares realizou dispêndios, em favor do destacamento de Polícia Militar do Estado da Paraíba, com locação de imóvel, aquisição de gêneros alimentícios, materiais de limpeza, fornecimento de lanches, serviços de manutenção, dentre outros, sem amparo legal.

Nada obstante ser rotina no âmbito administrativo de pequenos municípios paraibanos a concessão de tais ajudas - que intenta propiciar aos membros da Polícia Militar melhores condições de trabalho para, conseqüentemente, garantir maior segurança aos munícipes - a prática, desvestida de instrumento/ajuste formal (convênio) entre o Governo do Estado e Prefeitura local, configura-se ilegal, portanto, inviável.

Ressalte-se, todavia, que a d. Auditoria em nenhum instante acusou a não comprovação das despesas decorrentes da citada ajuda financeira, nem identificou qualquer desvio ou malversação destes recursos. Pelas razões antes traçadas, firmo convicção que o Executivo municipal deve ser recomendado a formalizar com Governo do Estado acordo de cooperação (convênio) tendente a viabilizar os gastos incorridos com a Instituição Militar ou, caso contrário, abster-se, imediatamente, de custeá-los, sob pena de ser-lhe atribuído responsabilidade de repor aos cofres públicos os valores dispendidos com as despesas tidas como irregulares.

- Despesas irregulares com ressarcimento de gastos com hospedagem, alimentação e transporte, no valor total de R\$ 22.240,24.

De acordo com o Órgão Auditor, as despesas estariam irregulares em face da inobservância dos dispositivos da Resolução Normativa RN TC nº 09/2001, Decreto Municipal nº 496/2005, art. 8º, bem como, não comprovação da efetiva realização de serviços de interesse da Administração.

Em suas alegações de defesa, o gestor, através do representante legal, sustentou que não há qualquer irregularidade quanto à infringência dos diplomas, legal e infralegal, adrede mencionados, visto que tratou-se exclusivamente de concessão de ajuda de custo e não de diárias.

O saudoso administrativista Hely Lopes Meireles<sup>1</sup> conceitua ajuda de custo como valores indenizatórios destinados “a compensar as despesas de instalação em nova sede de serviço, pressupondo mudança de domicílio em caráter permanente”.

Sem embargos, tomando por base a definição anterior, não há que se falar em ajuda de custo, com argumenta o alcaide. Portanto, citados gastos (diárias) encontram regramento positivado nas normas contrariadas, situação que enseja a aplicação de multa pessoal ao Chefe do Executivo Municipal, com supedâneo no inciso II, Lei Complementar Estadual nº 18/93.

Concerente à não comprovação das despesas, peço vênia para discordar da Auditoria em função da vasta documentação (fls. 6.889/6.972) acostada aos autos na peça defensiva. Nos documentos apresentados constam as comprovações de todo o gasto reclamado pela Auditoria. Desta feita, não há que se falar em imputação de débitos por despesas não comprovadas com diárias.

- Despesas irregulares com publicidade em ano eleitoral, descumprindo a Lei Federal nº 9.504/97.

Refoge às competências deste Tribunal de Contas matéria de cunho eleitoral, razão pela qual exsurge a necessidade de comunicação ao Tribunal Regional Eleitoral sobre a possível irregularidade.

- Gastos excessivos com locação do veículo Nissan Frontier, placa MOB 0089 PB, no valor de R\$ 70.679,50.

Prefacialmente, assente-se a recorrência da observação. Conforme a Unidade Técnica, no período de 2005 a 2008 a Prefeitura Municipal de Tavares vem repetidamente locando o declinado veículo, de propriedade do Sr. Klércio Alves Diniz, para servir aos interesses do Gabinete do Prefeito, totalizando gastos da ordem de R\$ 210.399,50, montante suficiente para a Edilidade adquirir três veículos com idênticas características, considerando-se que o automóvel em questão fora fabricado em 2004. Ou seja, a conduta revestiu-se de ato antieconômico.

Nas palavras de Celso Antonio Bandeira de Mello, "Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa uma insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra". (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros Editores, 25ª ed., 2008, p. 943).

Considerando o ato antieconômico, cabe multa ao gestor com lastro no inciso III, art. 56, da LOTCE, sem prejuízo da recomendação a Administração no sentido de evitar a reincidência da prática de atos antieconômicos, assim como, encaminhar cópias dos documentos referentes à locação em epígrafe à Procuradoria Geral de Justiça para adoção das medidas que julgar adequadas.

- Despesas sem licitação no montante de R\$ 1.383.601,14, correspondendo ao montante de 27,26% da despesa licitável do exercício e 9,49% da Despesa Orçamentária Total.

A defesa concorda que existiram despesas não licitadas no valor de R\$ 626.347,37 (fl. 2.333), correspondendo a 12,34% da despesa licitável, fato que, per si, enseja a emissão de Parecer Contrário à aprovação das contas.

A divergência se dá em função de gastos realizados em favor da empresa Marcus Produção Ltda –ME, no valor de R\$ 753.216,00, relacionados à contratação de atrações musicais, instalação de palco, som, iluminação e banheiros químicos em diversas festividades locais. Alude o interessado que, antes de assumir tais compromissos, procedeu, conforme a legislação da espécie, a pactuação com a referida empresa após regulares processos de inexigibilidade licitatória (08/2007; 02/2008; 05/2008 e 06/2008). Apenas a Inexigibilidade de licitação 06/2008 foi encaminhada a esta Corte (Processo-TC-7263/08) e está, ainda em fase de análise de defesa; quanto às demais, não foram objetos de exame pelo TCE.

Prosseguindo, aduz que a Resolução Normativa RN TC nº 03/2009 não se aplica ao caso vertente, posto que posterior, não retroagindo.

O inciso XXI, art. 37, da CF, assim dispõe:

<sup>1</sup> Meireles, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 32ª edição; fl. 497.

“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.”*

*Da inteligência do preceptivo constitucional supra extrai-se que 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.*

*O inciso III, art. 25, da Lei de Licitações e Contratos assim estabelece:*

*Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:*

*(...)*

*III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.*

*A exegese do disposto aponta apenas para a possibilidade de contratação de artistas diretamente ou através de empresário exclusivo. Inobstante, o representante legal afirma que anexou aos autos cartas que demonstrariam que o empresário em questão, para as datas das apresentações, possuía exclusividade sobre as atrações musicais, tais documentos não foram visualizados no almanaque processual, fazendo sucumbir suas alegações.*

*Destaque-se, também, que as despesas com instalação de palco, iluminação, som, etc., deveriam ser licitadas, por não estarem albergadas na norma em apreciação.*

*Outrossim, dirijo, novamente, da defesa quanto à inaplicabilidade da Resolução Normativa RN TC n° 03/2009, haja vista que o citado regramento infralegal, apenas, traz maior clareza ao inciso III, do art. 25, da Lei n° 8.666/93, que é auto-aplicável, sem em nada lhe estender.*

*Como fundamenta as citadas inexigibilidades no art. 25, inciso III, § 1°, da Lei de Licitações, a Administração local comete outro lapso, na medida em que o § 1° do dispositivo legal vincula-se monoliticamente ao inciso II, que trata da contratação de serviços técnicos com empresas ou profissionais de notória especialização, o que, definitivamente, não corresponde ao caso concreto.*

*Não é demais assentar que a PM de Tavares alocou recursos na ordem de R\$ 526.316,00 para a realização do São João fora de época. Entre as atrações musicais contratadas encontram-se: Aviões do Forro (R\$ 135.000,00); Cavalo de Pau (R\$ 65.000,00) e Garota Safada (R\$ 65.000,00). Já a Festa da Padroeira consumiu recursos que alcançaram a quantia de R\$ 91.300,00.*

*Os referidos gastos representaram mais de 50% do valor aplicados em Ações e Serviços Públicos de Saúde, superam as despesas com infra-estrutura e suplantaram os descaixes com alimentação e nutrição em 8,5 vezes. O fato atesta como os dinheiros públicos foram aplicados de forma equivocada, prestigiando-se ações supérfluas em detrimento do fornecimento de bens e serviços realmente demandados pela sociedade local.*

*Ademais, acresça ao dito anteriormente que, ainda, em 2008 a PM de Tavares, através da inexigibilidade n° 08/08, contratou a apresentação das bandas Capital do Sol e Circuito Musical, acompanhadas de serviços de instalação iluminação, palco, som e banheiros químicos, pelo valor global de R\$ 268.430,00, que, em função do pagamento ter se verificado em 2009, a Auditoria não fez menção na sua análise. Desta feita, se somarmos todas as inexigibilidades realizadas, no exercício de 2008, para a contratação de atrações musicais, chega-se ao superlativo total de R\$ 1.021.646,00, ou seja, quase 7% de toda receita efetivamente arrecadada pelo Município.*

*Por fim, pise-se que a empresa Marcus Produções Ltda. – ME, em seu contrato social (fl. 1596), não possui como objetivo social o empresariamento de bandas municipais e sim serviços de instalação de palco, iluminação, som, arquibancadas, banheiros químicos, entre outros.*

*Hauridos todos os questionamentos, filio-me incondicionalmente à manifestação exarada pelo Órgão Auditor.*

*- Diferença de saldo não comprovado na conta do FUNDEB, no valor de R\$ 121.829,45.*

A Auditoria acusa a diferença de saldo a menor na conta do FUNDEB no montante de R\$ 121.829,45. Atento aos autos, percebo que a Instrução cometeu, apenas, um pequeno equívoco no cálculo da conciliação. No quadro da movimentação financeira do FUNDEB, foi atribuído, erroneamente, o valor de R\$ 10.735,30, desconsiderando-se os cheques a compensar, quando, na realidade, a quantia relativa ao saldo inicial importou em R\$ 8.973,33. Desta forma, a diferença apurada redundou em R\$ 120.067,48.

Considerando que o Corpo Técnico não aponta para subtração de valores, e sim para utilização em outros fins, não compatíveis com as atribuições do Fundo, mister se faz que a Edilidade devolva, com recursos próprios, a citada conta à quantia de R\$ 120.067,48, sem prejuízo de recomendação à atual Administração que se abstenha de utilizar recursos vinculados ao Fundo para o financiamento de despesas alheias a sua finalidade, cabendo, ainda, multa pessoal ao ex-gestor com supedâneo no inciso II, art. 56, da LOTCE.

- Não retenção e conseqüente não recolhimento de contribuições previdenciárias ao INSS, no valor total de R\$ 357.123,81.

Verifica-se no relatório inaugural, ratificado pela análise de defesa, que a PM de Tavares deixou de recolher obrigações patronais da ordem de R\$ 242.785,10, bem como, reteve e não recolheu contribuições previdenciárias dos servidores no montante de R\$ 114.338,71, totalizando R\$ 357.123,81.

A conduta omissiva repercute negativamente nas contas em apreço, sendo motivo suficiente, a exemplo das despesas sem licitação, para emissão de Parecer Contrário à aprovação das contas, conforme Resolução Normativa RN TC nº 52/2004, sem prejuízo da aplicação de multa pessoal ao alcaide com estribo no inciso II, art. 56, da Lei Orgânica do TCE/PB, como também, comunicação à Receita Federal do Brasil e à Procuradoria Geral de Justiça para adoção das medidas de estilo.

#### **Referente às denúncias.**

- Inexigibilidade de licitação fora das hipóteses previstas em lei, incorrendo na conduta tipificada no art. 89 da Lei nº 8.666/93, ocasionando despesas irregulares no valor de 91.300,00.

Processo TC-7263/08, em fase de análise de defesa.

- Inexigibilidade de licitação fora das hipóteses previstas em lei, incorrendo na conduta tipificada no art. 89 da Lei nº 8.666/93, ocasionando despesas irregulares e antieconômica, no valor de R\$ 526.316,00.

A denúncia em foco é procedente e já foi tratada adequadamente em item anterior.

- Despesas não comprovadas com serviços advocatícios no valor de R\$ 17.781,28.

A denúncia em crivo versa sobre a contratação de escritório do advogado Bernardo Vital para prestação de serviços na recuperação de créditos previdenciários pagos ao INSS, no período de 1998 a 2004.

Questiona o denunciante o pagamento mensal de honorários, antes do desfecho processual, quando os mesmos foram contratados com cláusula Ad Exitum (fls. 1.897/1.900).

Sobre o tema, trago importante decisão emanada pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal, Acórdão 306.795, verbis:

#### **EMENTA**

**AÇÃO MONITÓRIA. CONTRATO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS AD EXITUM. AJUIZAMENTO, ACOMPANHAMENTO E REPRESENTAÇÃO DOS FILIADOS DO SINDPREV/DF PERANTE A JUSTIÇA FEDERAL. REAJUSTE DE 28,86% NOS VENCIMENTOS DOS SERVIDORES FILIADOS. PRESCRIÇÃO. ACOLHIMENTO PARCIAL. HONORÁRIOS DEVIDOS.**

*Em se tratando de contrato ad exitum, os honorários somente poderão ser cobrados após o pagamento e o conseqüente recebimento dos 28,86%. Dessa forma, encontra-se prescrita a pretensão de pagamento dos honorários relativos a um dos feitos ajuizados perante a Justiça Federal, eis que passados mais de cinco anos entre a data do recebimento dos valores e do ajuizamento do presente feito.*

*Provado o ajuizamento de ações com o intuito de alcançar o reajuste de 28,86% nos vencimentos de alguns dos filiados do SINDPREV/DF, bem assim, os pagamentos por eles recebidos após transação realizada, manifesta a obrigação de pagamento dos honorários de êxito contratados. (grifo nosso)*

Ainda sobre o decisum anterior, colaciono excerto do voto da Desembargadora-Relatora Carmelita Brasil:

*Em se tratando de contrato de êxito, a toda evidência que **os honorários contratados somente poderão ser cobrados não só após o êxito na demanda, mas quando do pagamento e o conseqüente recebimento** dos 28,86%, data em que nasce para o patrono contratado o direito de cobrar seus honorários. (grifo nosso)*

Sobre o assunto, o TCE/SC, através de prejulgado 1195, assim decidiu:

*1. Somente é admissível o contrato de risco (ad exitum) na Administração Pública quando o Poder Público não despende qualquer valor, sendo a remuneração do contratado exclusivamente os honorários pela sucumbência devidos pela parte vencida, nos montantes determinados pelo juízo na sentença condenatória.*

*2. Não é admissível a celebração de contrato pela Administração Pública onde esteja previsto que o contratado perceberá, a título de remuneração, um percentual sobre as receitas auferidas pelo ente com as ações administrativas ou judiciais exitosas promovidas pelo contratado, pois neste caso seria imperiosa a inclusão de cláusula contendo o valor do contrato e observância das normas orçamentárias e financeiras, que exigem previsão de receitas e despesas.*

*3. O contrato de risco (ad exitum) não exonera a administração da realização do processo licitatório, salvo os casos de dispensa de licitação e inexigibilidade previstos em lei. (grifo nosso)*

*Assinale-se que filio-me às decisões e entendimentos antes exarados.*

*Com efeito, nos autos não há qualquer referência ao êxito nas supostas ações de recuperação de créditos, fato que inviabiliza o pagamento de honorários em face da pactuação contratual.*

*Ademais, frise-se que, mesmo após solicitação da Auditoria, a defesa não fez acostar cópias das ações manejadas, tornando a despesas não comprovada.*

*Pelos motivos antes aduzidos, entendo que deve o gestor ser compelido a devolver, às suas expensas, aos cofres municipais os valores pagos, R\$ 17.781,28, a escritório de advocacia, de forma irregular e sem comprovação.*

*Esposado em todos os comentários extensamente explanados, voto, em harmonia com o Órgão Ministerial, pela emissão de Parecer Contrário à Aprovação das Contas Anuais da PM de Tavares, exercício de 2008, sob a responsabilidade do Sr.º José Severiano de Paulo Bezerra da Silva e, em Acórdão separado, pelo (a):*

- 1) cumprimento integral das normas da LRF;*
- 2) Julgar irregulares as despesas com a contratação de bandas, instalação de palco, iluminação, som e banheiros químicos, junto a empresa Marcus Produções Ltda – ME;*
- 3) imputação de débito ao gestor, Sr.º José Severiano de Paulo Bezerra da Silva, relativo aos danos pecuniários causados ao Erário, no valor total de R\$ 17.781,28 - atinente às despesas irregulares e não comprovadas com a contratação de escritório de advocacia;*
- 4) aplicação de multa pessoal ao gestor, Sr. José Severiano de Paulo Bezerra da Silva, no valor de R\$ 2.805,10, com supedâneo nos incisos II, art. 56, da LOTCE/Pb;*
- 5) aplicação de multa pessoal ao gestor, Sr. José Severiano de Paulo Bezerra da Silva, no valor de R\$ 2.805,10, com supedâneo nos incisos III, art. 56, da LOTCE/Pb;*
- 6) assinação do prazo de 60 dias para os devidos recolhimentos<sup>2</sup> supracitados nos itens 2 e 3, sob pena de cobrança executiva;*
- 7) devolução da quantia de R\$ 120.067,48 à conta específica do FUNDEB com recursos próprios do tesouro, assinando o prazo de 60 dias ao atual prefeito para a devida restituição;*

<sup>2</sup> Débito – ao erário municipal;

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

- 8) *comunicação à Receita Federal do Brasil acerca de irregularidades no recolhimento das contribuições previdenciárias devidas e dos valores auferidos pela empresa Marcus Produções Ltda – ME, com a promoção de eventos;*
- 9) *comunicação à douta Procuradoria Geral de Justiça a fim de que adote as providências de estilo, notadamente, em relação aos indícios de apropriação indébita previdenciária, e à locação do veículo Nissan Frontier, placa MOB 0089 PB;*
- 10) *comunicação ao Tribunal Regional Eleitoral sobre possíveis irregularidades de cunho eleitoral;*
- 11) *recomendar à Prefeitura Municipal de Tavares 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;*
- 12) *recomendação à atual Administração no sentido de envidar, urgentemente, esforços para reduzir os níveis de endividamento.*
- 13) *determinação à DICOP que proceda a inclusão da análise dos gastos com construção de moradias populares em conjuntos habitacionais, no Processo TC n° 09352/09;*
- 14) *determinação à Secretaria do Pleno para que proceda à anexação de cópia destes atos formalizadores (Parecer e Acórdão) ao Processo TC n° 09352/09, Inspeção de Obras, e a PCA do Executivo de 2009, no intuito de subsidiar as respectivas análises;*
- 15) *declaração de procedência parcial das denúncias referentes à inexigibilidade de licitação fora das hipóteses previstas em lei e às despesas irregulares e não comprovadas com escritório de advocacia, com, conseqüente, comunicação às partes interessadas.*

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

*Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO -TC-03160/09, os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-Pb), à unanimidade, com impedimento declarado do Presidente, Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho, na sessão realizada nesta data, decidem EMITIR E ENCAMINHAR ao julgamento da Egrégia Câmara Municipal de Tavares, este **PARECER CONTRÁRIO** à aprovação da Prestação de Contas do Prefeito Municipal de Tavares, Srº José Severiano de Paulo Bezerra da Silva, relativa ao exercício de 2008.*

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

*João Pessoa, 16 de junho de 2010*

*Conselheiro Fernando Rodrigues Catão  
Presidente em exercício*

*Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira  
Relator*

*Conselheiro Arnóbio Alves Viana*

*Conselheiro Umberto Silveira Porto*

*Conselheiro Flávio Sátiro Fernandes*

*Conselheiro Arthur Paredes Cunha Lima*

*Fui presente,*

*Marcílio Toscano Franca Filho  
Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCE-Pb*