



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 03866/11

Prestação de Contas do Fundo Municipal de Defesa dos Direitos Difusos - FMDDD- Exercício financeiro de 2010. Julga-se IRREGULAR. Imputação de débito. Aplicação de multa. Recomendação.

ACÓRDÃO AC1 TC Nº 03258/13

RELATÓRIO

O Processo em pauta trata da Prestação de Contas do Fundo Municipal de Defesa dos Direitos Difusos - FMDDD, relativa ao exercício financeiro de 2010, de responsabilidade do Sr. Watteau Ferreira Rodrigues.

O Fundo Municipal de Defesa dos Direitos Difusos - FMDDD foi instituído pela Lei nº 8.583, de 25 de Agosto de 1998, como entidade de direito público, com natureza jurídica de fundo, destinando-se ao financiamento das ações de desenvolvimento da política municipal de defesa do consumidor.

De acordo com a supra citada Lei, constituem receitas do Fundo:

- I - as indenizações decorrentes de condenações e multas advindas de descumprimento de decisões judiciais em ações coletivas relativas a direito do consumidor;
- II - multas aplicadas pelo PROCON municipal, na forma do art. 56, inciso I, da Lei 8078/90, e artigos 12,17 e 18, do Decreto Lei 2181 de 21 março de 1997;
- III - o produto de convênios firmados com órgãos e entidades públicas;
- IV - as transferências orçamentárias provenientes de outras entidades públicas;
- V - os rendimentos decorrentes de depósitos bancários e aplicações financeiras, observadas as disposições legais pertinentes;
- VI - doações de pessoas destinadas ao Fundo;
- VII - outras receitas destinadas ao Fundo.

Com base na documentação contida na Prestação de Contas, a Auditoria desta Corte elaborou Relatório Preliminar, no qual constam, em síntese, as seguintes observações:

1. A PCA foi encaminhada ao TCE no prazo legal e os demonstrativos que compõem o processo estão em conformidade com o que dispõe o § 1º, do art. 2.º, da Resolução TC n.º 03/2010;
2. O Fundo apresentou uma receita arrecadada de R\$ 536.611,05, correspondente a 33,43% da receita estimada, sendo 100% proveniente de Receita Corrente;

3. As despesas atingiram o montante de R\$ 793.449,25, sendo as despesas mais relevantes “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física” (33,91%) e “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica” (31,23%);
4. O resultado da execução orçamentária, no exercício de 2010, foi deficitário, tendo em vista a supremacia das despesas sobre as receitas, no montante de
5. R\$ 256.838,20, o que representa 47,86% da receita arrecadada no exercício;
6. O Fundo mobilizou recursos no montante de R\$ 793.448,25, sendo 67,63% provenientes da Receita Orçamentária e 32,37% remetem-se ao Saldo do Exercício Anterior;
7. O Balanço Financeiro apresentou um Saldo para o Exercício Seguinte de R\$ 371.380,52, todo registrado em “Bancos e Correspondentes”;
8. O Balanço Patrimonial apresentou um Saldo Patrimonial (Ativo Real Líquido) de R\$ 698.481,28 e registrou Superávit de R\$ 338.799,75;
9. Em 31 de dezembro de 2010, foram inscritos R\$ 32.360,77 em Restos a Pagar, que equivale a um aumento de 3.168,76%, quando comparado ao exercício anterior;
10. De acordo com o Balanço Patrimonial, a dívida do FMDDD corresponde apenas à dívida flutuante, no total de R\$ 32.580,77, composta somente por restos a pagar.
11. Não houve registro de denúncias no exercício em análise;
12. Não foi realizada inspeção *in loco*;

O Órgão Técnico desta Corte, em seu Relatório Inicial, apontou as impropriedades a seguir discriminadas, as quais motivaram a citação do Sr. Watteau Ferreira Rodrigues, que, entretanto, deixou escoar o prazo sem apresentação de defesa:

- a)** Déficit orçamentário no valor de R\$ 256.838,20, correspondendo a 47,86% da receita arrecadada (alínea “c” do item 3.1);
- b)** Utilização inadequada do procedimento de inscrição em restos a pagar (item 3.2.1);
- c)** Despesas não licitadas, no valor de R\$ 113.842,50, (item 5);
- d)** Contratação direta de pessoal, infringindo a regra constitucional do concurso público prevista no inciso II do art. 37 da CF/1988 (item 6.1.1);
- e)** Contratação irregular de estagiários (item 6.1.2);
- f)** Não recolhimento de contribuições previdenciárias (item 6.2);
- g)** Não envio de documentação solicitada estando sujeita a aplicação de multa prevista no artigo 56, inciso V da LC 18/93 – LOTCE (item 8);
- h)** Crescimento injustificado dos gastos com o pagamento de diárias (item 9.1);
- i)** Concessão de diárias ao Sr. Watteau Ferreira Rodrigues, autorizadas pelo próprio gestor, sem nenhuma autorização do Chefe do Poder Executivo, estando em desacordo com o disposto no art. 1º, §1º, inc. I do Decreto nº 2.429/1993 (item 9.1.1);
- j)** Concessão indevida de diárias no montante de R\$ 42.828,57 (item 9.1);
- k)** Aquisição indevida de passagens em duplicidade no montante de R\$ 3.137,60 (item 9.2).

Os autos tramitaram pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas que, em Parecer da lavra do Procurador Marcílio Toscano Franca Filho, opinou pela:

1. Irregularidade da Prestação de Contas em apreço, relativa à gestão do Sr. Watteau Ferreira Rodrigues, referente ao exercício financeiro de 2010;

2. Aplicação da multa prevista no art. 56, II, da Lei Orgânica desta Corte ao sobredito gestor, em face da transgressão a normas legais conforme apontado;

3. Imputação de débito, ao Sr. Watteau Ferreira Rodrigues, no montante total de R\$ 33.876,56, relativo ao somatório de R\$ 30.738,96 (concessão de diárias a si mesmo sem autorização do Chefe do Executivo) e R\$ 3.137,60 (pagamento de passagem aérea em duplicidade);

4. Recomendação à Administração do Fundo Municipal de Defesa dos Direitos Difusos -PROCON no sentido de conferir estrita observância à Lei 4320/64, especialmente quanto ao procedimento de inscrição em restos a pagar, à Lei 8666/93, mormente quanto à obediência as hipóteses de licitação, à Lei 11.788/08, relativa ao estágio, às balizas constitucionais para contratação temporária e à legislação municipal que disciplina a concessão de diárias.

É o Relatório.

VOTO DO RELATOR

Conclusos os autos, verifica-se que, a despeito das finalidades a que se presta o Fundo Municipal de Defesa dos Direitos Difusos - FMDDD, restaram algumas irregularidades sobre as quais o Gestor responsável pelo gerenciamento dos recursos, conquanto tenha sido citado para apresentar esclarecimentos ou justificativas, deixou escoar o prazo sem apresentação de defesa, omissão esta que, de início, resulta em prejuízo à análise das presentes contas, configurando, inclusive, infração tipificada no art. 56, IV, desta Corte de Contas.

Adentrando-se no mérito, as impropriedades elencadas pelo Órgão Técnico foram precisamente analisadas à luz do Parecer Ministerial, com o qual corroboro e dele me valho, com a devida permissão, para expor as razões que darão suporte a meu voto, *in verbis*:

O déficit orçamentário na importância de R\$ 256.838,20 destoa da ordem fiscal. O valor apontado como deficitário configura desequilíbrio, ferindo o planejamento como princípio basilar, cuja observância constitui requisito indispensável para se poder adjetivar de responsável a gestão fiscal. Dentre as positivamente do mencionado valor genérico, situam-se a obrigação pública de desenvolver ações tendentes à manutenção do equilíbrio das contas do erário e o cumprimento de metas entre receitas e despesas.

...

Quanto à utilização inadequada do procedimento de inscrição em restos a pagar anotou-se um indício de retenções em diversos serviços contratados com terceiros, prestadores de serviços.

Além do detectado aumento de forma descomunal na conta, não se sabe a razão da sistemática retenção de 11% de todos os pagamentos efetuados, se mecanismo de “fazer caixa” para aplicação em momentos políticos favoráveis ou não gastar e deixar para o próximo ano um orçamento ampliado, ou melhor dizendo, fraudado, sem autorização legislativa. O Ministério Público comum deve ser instado para investigar mais a fundo as possíveis implicações administrativas, civis e quiçá penais.

Afinal, sem ter havido déficit financeiro, os empenhos que arrimaram as despesas tinham, por sua vez, recursos em dotação a lhes sustentar, e o pagamento deveria ter sido à vista. Não há explicação para utilizar tal forma de procedimento que mascara a real situação financeira e econômica da entidade, dificultando o controle e a fiscalização da execução orçamentária.

Constatou-se também a realização de despesas, no valor de R\$ 113.842,50, sem a realização de procedimento licitatório quando legalmente exigido, em fornecimento de refeições, locação de veículos e aquisição de passagens aéreas.

Sobre esse aspecto, impende ressaltar que a obrigatoriedade de licitação pública decorre de expressa determinação constitucional e deve ser realizada tendo como parâmetros os princípios magnos da Administração Pública, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A Constituição Federal, ao tratar da matéria, estatui:

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.

Pois bem. Em que se constata a falta de licitação, a falha, apesar de grave, não comporta imputação de débito, tendo em vista a inexistência de prejuízo aos cofres públicos e, ainda, por não haver dúvida sobre a efetiva prestação dos serviços e compras.

Restou demonstrado, no relatório ofertado pela d. Auditoria, a contratação de prestadores de serviços caracterizados como rotineiros da administração, constituindo verdadeira burla a exigência do concurso público.

Impende ressaltar que, a Constituição Federal determina que a investidura em cargo público seja feita, via de regra, mediante concurso público:

*Artigo 37 – omissis;
(...)*

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

A admissão de pessoal para exercício de cargo público através da aprovação prévia em concurso público consiste na forma mais democrática de ingresso no serviço público. Ao mesmo tempo em que garante a todos igual oportunidade de disputar uma vaga, proporciona à Administração a formação de um corpo de servidores de mais alta qualificação, em atendimento aos princípios administrativos da legalidade, igualdade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência.

Desta forma, a contratação de servidor público sem a efetiva realização de concurso público, enseja a aplicação de multa ao gestor, além de recomendação no sentido de promover a realização de concurso para regularização da situação.

Igualmente, a regularização na concessão de estágios deve ser promovida, com as balizas advindas da Lei nº 11.788/08, como um ato educativo supervisionado, e que vise à preparação para o trabalho produtivo de universitários, e formalmente instrumentalizado, notadamente a celebração de um termo de convênio entre o PROCON e as entidades de ensino superior, documento sem o qual não se pode iniciar o estágio.

No tocante ao aludido não recolhimento de contribuições previdenciárias, é de se ver que tais têm natureza jurídica de tributo, por se tratar de prestação pecuniária instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada. Ou seja, não cabe ao administrador fazer juízo de valor no tocante ao mérito, à oportunidade ou à conveniência no perfazer da exação. Trata-se de ato sem margem para discricionariedade.

É imprescindível, portanto, que se alerte veementemente o gestor para a adoção dos procedimentos tendentes ao cumprimento da lei.

Por fim, as irregularidades na concessão de diárias e/ou passagens, além da constatação e do exagero verificado na concessão de diárias, percebe-se, também, que a prática não se encontra respaldada por legislação municipal, posto a concessão de diárias ao Sr. Watteau Ferreira Rodrigues serem autorizadas pelo próprio gestor, sem nenhuma autorização do Chefe do Poder Executivo, ferindo frontalmente o disposto no art. 1º, §1º, inc. I do Decreto nº 2.429/1993.

Diária é uma indenização a que faz jus o servidor ou agente político que se deslocar, temporariamente, da respectiva

localidade onde tem exercício, a serviço ou para participar de evento de interesse da administração pública, prévia e formalmente autorizada pelo ordenador de despesas ou pessoa delegada por ele, destinada a cobrir as despesas de alimentação, hospedagem e locomoção urbana. Tal como qualquer ato administrativo, deve apresentar plena adequação ao sistema normativo que os disciplina e ter sua finalidade sempre voltada à consecução do interesse público.

Pode-se mesmo afirmar, ante a repetição dos pagamentos mensais, tendo o gestor do PROCON como beneficiário, que as diárias pagas se afiguram como remuneração indireta, o que reclama a punição do gestor e imputação de débito. Imputação de débito que também é de rigor quanto ao detectado pagamento de passagem aérea em duplicidade.

Quanto ao questionamento pagamento de diárias integrais em deslocamento para cidades relativamente próximas, como Campina Grande, Recife e Natal, não corroboramos o entendimento da Auditoria, a qual aduziu serem devidas apenas meias-diárias. Afinal, nada impede que tenha havido pernoite nas cidades, em eventos ou missões que perdurarem por mais de um dia.

Isto posto, este Relator **vota** no sentido de que esta Eg. Câmara:

1. Julgue Irregular a Prestação de Contas em apreço, relativa à gestão do Sr. Watteau Ferreira Rodrigues, referente ao exercício financeiro de 2010;

2. Aplique multa no valor de **R\$ 4.150,00 (quatro mil, cento e cinqüenta reais)** ao Sr. Watteau Ferreira Rodrigues, com fulcro no art. 56, II, da Lei Orgânica desta Corte, em face da transgressão a normas legais e regulamentares, assinando-lhe o prazo de **30 (trinta) dias** para que comprove a esta Corte de Contas o recolhimento voluntário do aludido valor, sob pena de cobrança executiva, desde logo recomendada;

3. Impute débito ao Sr. Watteau Ferreira Rodrigues, no montante total de R\$ 33.876,56 (trinta e três mil, oitocentos e setenta e seis reais e cinqüenta e seis centavos), relativo ao somatório de R\$ 30.738,96 (concessão de diárias a si mesmo sem autorização do Chefe do Executivo) e R\$ 3.137,60 (pagamento de passagem aérea em duplicidade), assinando-lhe o prazo de **60 (sessenta) dias** para que comprove a esta Corte de Contas o recolhimento voluntário do aludido valor, sob pena de cobrança executiva, desde logo recomendada;

4. Recomende à Administração do Fundo Municipal de Defesa dos Direitos Difusos -PROCON no sentido de conferir estrita observância à Lei 4320/64, especialmente quanto ao procedimento de inscrição em restos a pagar, à Lei 8666/93, mormente quanto à obediência as hipóteses de licitação, à Lei 11.788/08, relativa ao estágio, às balizas constitucionais para contratação temporária e à legislação municipal que disciplina a concessão de diárias.

DECISÃO DO TRIBUNAL

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC nº 03866/11, referente à Prestação de Contas Anuais do Fundo Municipal de Defesa dos Direitos Difusos - FMDDD, relativa ao exercício financeiro de 2010, de responsabilidade do Sr. Watteau Ferreira Rodrigues, e

CONSIDERANDO que foram evidenciados eletronicamente os documentos que compõem as presentes contas junto a este Tribunal, e que tal registro está em consonância com os Princípios da Transparência e da Publicidade, que estabelecem a ampla divulgação dos atos de gestão para controle e acompanhamento por parte da sociedade civil;

CONSIDERANDO, o Relatório e o Voto do Relator, o parecer oral do Ministério Público junto a esta Corte, e o mais que dos autos consta;

ACORDAM os Conselheiros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAIBA, em sessão Cameral realizada nesta data, por unanimidade de votos, em:

1. Julgar Irregular a Prestação de Contas em apreço, relativa à gestão do Sr. Watteau Ferreira Rodrigues, referente ao exercício financeiro de 2010;

2. Aplicar multa no valor de **R\$ 4.150,00 (quatro mil, cento e cinquenta reais)** ao Sr. Watteau Ferreira Rodrigues, com fulcro no art. 56, II, da Lei Orgânica desta Corte, em face da transgressão a normas legais e regulamentares, assinando-lhe o prazo de **30 (trinta) dias** para que comprove a esta Corte de Contas o recolhimento voluntário do aludido valor, sob pena de cobrança executiva, desde logo recomendada;

3. Imputar débito ao Sr. Watteau Ferreira Rodrigues, no montante total de R\$ 33.876,56 (trinta e três mil, oitocentos e setenta e seis reais e cinquenta e seis centavos), relativo ao somatório de R\$ 30.738,96 (concessão de diárias a si mesmo sem autorização do Chefe do Executivo) e R\$ 3.137,60 (pagamento de passagem aérea em duplicidade), assinando-lhe o prazo de **60 (sessenta) dias** para que comprove a esta Corte de Contas o recolhimento voluntário do aludido valor, sob pena de cobrança executiva, desde logo recomendada;

4. Recomendar à Administração do Fundo Municipal de Defesa dos Direitos Difusos -PROCON no sentido de conferir estrita observância à Lei 4320/64, especialmente quanto ao procedimento de inscrição em restos a pagar, à Lei 8666/93, mormente quanto à obediência as hipóteses de licitação, à Lei 11.788/08, relativa ao estágio, às balizas constitucionais para contratação temporária e à legislação municipal que disciplina a concessão de diárias.

Sala de Sessões Plenário João Agripino
Publique-se, registre-se, cumpra-se.
João Pessoa , 07 de Novembro de 2013.

Em 7 de Novembro de 2013



Cons. Arthur Paredes Cunha Lima
PRESIDENTE E RELATOR



Sheyla Barreto Braga de Queiroz
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO