



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO-TC-03790/11

Constitucional. Administrativo. Orçamentário. Poder Executivo Municipal. Prefeitura de Nova Olinda. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2010. Prefeito. Agente Político. Contas de Governo. Apreciação da matéria para fins de emissão de PARECER PRÉVIO. Atribuição definida no art. 71, inciso I, c/c o art. 31, § 1º, da Constituição Federal, no art. 13, § 1º, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1º, inciso IV da Lei Complementar Estadual nº 18/93 – EMISSÃO DE PARECER FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS, exercício 2010. Encaminhamento à consideração da egrégia Câmara de Vereadores de Nova Olinda. Através de Acórdão em separado, atribuição definida no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 18/93, julgar as contas de gestão do Chefe do Executivo, na condição de Ordenador de Despesas, pelo(a): Julgamento regular das contas de gestão, atendimento parcial às exigências da LRF e recomendações.

PARECER PPL-TC- 223/12

RELATÓRIO

*Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas do Município de Nova Olinda, relativa ao exercício financeiro de 2010, de responsabilidade da Sra. **Maria do Carmo da Silva**.*

A Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal V – DIAGM V, com base nos documentos insertos nos autos e em outros colhidos durante diligência “in loco”, emitiu o relatório inicial de fls. 226/241, no qual foram evidenciados os seguintes aspectos da gestão municipal:

1. Sobre a gestão orçamentária, destaca-se:

- a) o orçamento foi aprovado através da Lei Municipal nº 463, de 31 de dezembro de 2009, estimando a receita e fixando a despesa em R\$ 14.779.332,00, 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\$ 3.696.980,87, cuja fonte de recurso para tanto foi ‘anulação de dotações’ em igual valor, da qual R\$ 27.088,00 referiam-se a Reserva de Contingência;*
- c) a receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou o valor de R\$ 8.464.496,78, inferior em 42,73% do valor previsto no orçamento;*
- d) a despesa orçamentária realizada atingiu a soma de R\$ 9.446.152,01, inferior em 36,09% do valor previsto no orçamento;*
- e) o somatório da Receita de Impostos e das Transferências – RIT atingiu a soma de R\$ 5.590.915,83;*
- h) a Receita Corrente Líquida - RCL alcançou o montante de R\$ 7.886.706,75.*

2. No tocante aos demonstrativos apresentados:

- a) o Balanço Orçamentário do Executivo apresentou deficit equivalente a 13,02% da receita orçamentária arrecadada. O resultado orçamentário acusado advém do confronto da receita orçamentária arrecadada, excluída aquela destinada ao Poder Legislativo (R\$ 363.754,32), com a despesa empenhada do Executivo (R\$ 9.080.801,38), acrescida de obrigações previdenciárias patronais não empenhadas (R\$ 74.309,04);*
- b) o Balanço Financeiro aponta um saldo para o exercício seguinte na ordem de R\$ 744.819,83, distribuídos totalmente na conta Bancos;*
- c) o Balanço Patrimonial apresenta deficit financeiro no valor de R\$ 778.925,42, incluindo-se aí os compromissos previdenciários não empenhados (R\$ 74.309,04);*

- d) a Dívida Municipal, no final do exercício analisado, atingiu a cifra de R\$ 5.151.998,28, correspondendo a 63,60% da Receita Corrente Líquida, sendo 70,42% escriturada na Dívida Fundada e 29,58% registrada na Dívida Flutuante. A Dívida Flutuante e a Fundada apresentaram decréscimo de 61,67% e 42,16%, respectivamente, quando comparada ao período anterior. Citadas variações negativas tiveram origem principalmente no cancelamento de 'Restos a Pagar' (R\$ 2.810.562,65) e de Dívida com o INSS (R\$ 2.199.028,59).

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\$ 424.901,24 correspondendo a 4,59% da Despesa Orçamentária Total (DORT), sendo pagos no decorrer do exercício o valor integral.

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\$ 1.184.505,38 ou 60,55% das disponibilidades do FUNDEF (limite mínimo=60%);
- b) a aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) alcançou o montante de R\$ 1.450.725,95 ou 25,95% da RIT (limite mínimo=25%);
- c) o Município dispendeu com saúde a importância de R\$ 1.188.383,54 ou 21,26% da RIT (limite mínimo=15%);
- d) as despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R\$ 5.372.017,78 ou 68,11% da RCL (limite máximo=60%), não se levando em consideração o disposto no Parecer PN TC n° 12/2007;
- e) as despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R\$ 5.124.824,83 ou 64,98% da RCL (limite máximo=54%), não se levando em consideração o disposto no Parecer PN TC n° 12/2007.

Ao final do Relatório Inaugural (fls. 226/241), o Órgão de Instrução manifestou-se apontando lista de irregularidades atribuídas ao exercício de competência da Gestora, Sra. Maria do Carmo da Silva.

Tendo em vista as falhas apontadas pelo Corpo Técnico, em seu relatório inicial, e atendendo aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Relator determinou a citação (fls. 242) da Sra. Maria do Carmo da Silva, na qualidade de Prefeita do Município de Nova Olinda. A interessada requereu dilação de prazo para apresentação de contrarrazões às falhas apontadas pela Unidade de Instrução, logrando êxito em seu pleito.

Posteriormente, foi manuseada, por intermédio de representante legalmente habilitado, defesa escrita, acompanhada de vasta documentação de suporte (Documento n° 19.683/12).

Atendendo ao despacho do Relator (fls. 778), a Auditoria procedeu à análise dos argumentos ofertados pelo defendente, exarando relatório (fls. 779/804), o qual manteve as seguintes as eivas:

1. Gastos com pessoal do Município, correspondendo a 55,56% da RCL, em relação ao limite (54%) estabelecido no art. 20, da LRF, além da não indicação de medidas em virtude da ultrapassagem de que trata o art. 55 da LRF;
2. Omissão de despesa e não recolhimento das obrigações patronais devidas ao Instituto Geral de Previdência, no valor de R\$ 74.309,04;
3. Deficit orçamentário de R\$ 1.054.367,96, equivalente a 13,02% da receita orçamentária arrecadada;
4. Deficit financeiro no valor de R\$ 778.925,42;
5. Passivo Real a Descoberto no valor de R\$ 3.534.887,05;
6. Balanço orçamentário, financeiro e patrimonial incorretamente elaborados;
7. Demonstrativos das Variações Patrimoniais e da Dívida Flutuante incorretamente elaborados;
8. Realização de licitação na modalidade indevida;

9. *Realização de despesa sem licitação no montante de R\$ 501.481,22, correspondendo a 16,57% da despesa licitável;*
10. *Pagamento indevido de despesas com plantões médicos no valor de R\$ 110.357,00;*
11. *Pagamento de multas e juros, no valor de R\$ 10.930,22, devendo a gestora restituir aos cofres públicos o dano causado ao erário.*

Convidado a emitir oitiva, o Ministério Público exarou o Parecer nº 01.267/12 (fls. 806/812), da pena da Ilustre Procuradora Elvira Samara Pereira de Oliveira. Acompanhando o posicionamento da Unidade Técnica de Instrução, pugnou no sentido de que esta Egrégia Corte decida pela:

- a) **Emissão de Parecer Contrário** à aprovação da presente Prestação de Contas, sob responsabilidade da Sra. Maria do Carmo Silva, em face das irregularidades constatadas em sua gestão, durante o exercício de 2010;
- b) **Declaração de atendimento parcial** ao disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) por parte da Prefeitura Municipal de Nova Olinda, relativamente ao exercício de 2010;
- c) **Aplicação de multa** à referida gestora, Sra. Maria do Carmo Silva, nos termos do art. 56, II, da Lei Orgânica desta Corte (LC 18/93), por transgressão a normas constitucionais e legais, cf. apontado;
- d) **Julgamento pela irregularidade das ordenações de despesas** referentes aos gastos com INSS não comprovados, além dos valores irregularmente despendidos com plantões médicos;
- e) **Imputação de débito** à Sra. Maria do Carmo Silva, no valor de R\$ 110.357,00, referentes à realização de dispêndios com plantonistas sem comprovação da contraprestação dos serviços, à luz do apurado pela ilustre Auditoria;
- f) **Recomendação** à atual gestão, no sentido de conferir estrita observância às normas que dizem respeito à gestão fiscal, em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), bem como as normas de natureza previdenciária e as consubstanciadas na Lei nº 8.666/93;
- g) **Representação** à Delegacia da Receita Previdenciária no tocante à omissão relativa a não pagamento de contribuição previdenciária constatada nos presentes autos e à Procuradoria Geral de Justiça em virtude dos indícios de atos de improbidade administrativa nestes autos detectados.

Em 31/10/2012, a defesa solicitou a juntada de novos documentos aos autos eletrônicos, que, após a anexação ao caderno processual (Documento 24551/12), foram remetidos à DIAGM V para análise.

Em sede de complemento de instrução (fls.815/829), o Órgão Técnico manteve inalterado seu entendimento sobre a ocorrência das falhas apontadas. Todavia, no que concerne à realização de despesa sem licitação, o valor foi reduzido para R\$ 303.481,22, correspondendo a 10,03% da despesa licitável. Após a derradeira manifestação da Auditoria, foram essas as eivas a macular a presente prestação de contas:

1. *Gastos com pessoal do Município, correspondendo a 55,56% da RCL, em relação ao limite (54%) estabelecido no art. 20, da LRF, além da não indicação de medidas em virtude da ultrapassagem de que trata o art. 55 da LRF;*
2. *Omissão de despesa e não recolhimento das obrigações patronais devidas ao Instituto Geral de Previdência, no valor de R\$ 74.309,04;*
3. *Deficit orçamentário de R\$ 1.054.367,96, equivalente a 13,02% da receita orçamentária arrecadada;*
4. *Deficit financeiro no valor de R\$ 778.925,42;*
5. *Passivo Real a Descoberto no valor de R\$ 3.534.887,05;*
6. *Balanço orçamentário, financeiro e patrimonial incorretamente elaborados;*
7. *Demonstrativos das Variações Patrimoniais e da Dívida Flutuante incorretamente elaborados;*
8. *Realização de licitação na modalidade indevida;*

9. *Realização de despesa sem licitação no montante de R\$ 303.481,22, correspondendo a 10,03% da despesa licitável;*
10. *Pagamento indevido de despesas com plantões médicos no valor de R\$ 110.357,00;*
11. *Pagamento de multas e juros, no valor de R\$ 10.930,22, devendo a gestora restituir aos cofres públicos o dano causado ao erário.*

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

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 VI. 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 nº 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 à sua disposição - o TCE/PB exerce com propriedade, no âmbito de função (controle externo), duas de suas principais competências.

Inicialmente, auxiliando o Legislativo, porém, nunca a ele subordinado, aprecia as contas do gestor e, sobre estas, emite Parecer, o qual 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.

Feitos os comentários introdutórios, sinto a necessidade de relatar certas circunstâncias que margeiam os presentes autos. É de sabença geral que no exercício de 2009 a então Prefeita, Sra. Maria Irmã Galdino foi afastada definitivamente do cargo, tendo assumido em seu lugar o Presidente da Câmara Municipal, Sr. Francisco Cipriano dos Santos. Ao final daquele ano, foi realizada eleição suplementar, logrando êxito a Sr^a Maria do Carmo da Silva, cujos atos gerenciais encontram-se sob exame. Também é cediço que a situação herdada beirava a calamidade, exigindo esforço adicional para manutenção da normalidade dos serviços públicos prestados pelo Executivo local.

Antes de adentrar nos aspectos individualizados das pechas consignadas pela Auditoria, por dever de justiça, gostaria de ressaltar, apesar das falhas visualizadas, o significativo avanço administrativo da Comuna, quando comparado ao exercício imediatamente anterior. Redução acentuada das dívidas flutuante e fundada, aplicações acima do limite mínimo constitucionalmente estabelecido em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE e na Remuneração e Valorização do Magistério – RVM, maciço investimento em Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS, suavização do deficit financeiro e do Passivo Real a Descoberto, marcante diminuição das despesas carentes de licitação, representam algumas situações que acenam para o movimento evolutivo percebido no confronto entre período sucessivo, administrado por gestores distintos.

Volto-me agora a tecer ponderações específicas sobre todas as nódoas acusadas pela Auditoria, as quais lastreiam, ao final, meu voto.

- Gastos com pessoal do Município, correspondendo a 55,56% da RCL, em relação ao limite (54%) estabelecido no art. 20, da LRF, além da não indicação de medidas em virtude da ultrapassagem de que trata o art. 55 da LRF.

Durante os anos 60 e 70, o Brasil cresceu sustentado numa política pública de crescente endividamento. Sucessivos déficits orçamentários anuais eram financiados por emissão de títulos da dívida pública ou contração de empréstimos com organismos internacionais de crédito. Para além de custear despesas de capital, os referidos mecanismos de financiamento foram utilizados para fazer frente às despesas correntes, criando-se verdadeiro ciclo vicioso com danos profundos ao equilíbrio das contas públicas. O crescimento do Estado Nacional foi diretamente proporcional ao significativo endividamento público amargado, comprometendo a sustentabilidade futura.

Depois de duas crises mundiais de fornecimento de petróleo (1973 e 1978), percebeu-se que o Estado deficitário havia entrado em colapso e mudanças nas políticas fiscais urgiam. Na década de 80, observou-se uma profunda retração dos órgãos internacionais de financiamento por receio de que seus devedores, em função do marcante endividamento, deixassem de honrar com os compromissos assumidos. Nessa época, iniciou-se uma corrida pelo desenvolvimento de instrumentos que devolvessem aos Estados a estabilidade de suas contas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal surgiu como resposta à necessidade de ajustes por que passava o moderno Estado brasileiro. A LRF pode ser resumida em três vocábulos: Planejamento, Equilíbrio e Intertemporalidade.

Toda a ação governamental deve ser prévia e cuidadosamente planejada, com vistas a alocar recursos disponíveis em quantidade suficiente ao atingimento dos fins a que se destina, considerando-se os princípios da eficiência, eficácia e efetividade. O equilíbrio financeiro-orçamentário é o norte para onde aponta a bússola das boas práticas de gestão administrativa, eventuais desvios não de ser corrigidos em período breve e pré-estabelecido na norma. Por fim, a LRF almeja a prefalada estabilidade de forma intemporal, ou seja, em todos os anos de uma gestão administrativa, em perfeita compatibilidade com princípio da continuidade da administração pública.

Levando-se em conta que grande parte dos desequilíbrios orçamentário-financeiros decorria de gastos com pessoal, a Lei Complementar nº 101/00 tratou do assunto referenciado em Seção específica (II, art. 18 a 23), como, entre outros, pedra angular da busca da estabilidade perseguida. Estabeleceu-se limites de despesas dessa natureza e medidas a adotar na hipótese de superados esses. Em princípio, ultrapassar o limiar determinado não enseja a emissão de parecer contrário à aprovação das contas, porquanto existe lapso temporal legal para o retorno à normalidade. Contudo, exige-se a indicação/adoção de medidas, por parte da Administração, para a correção dos desvios verificados, situação que exorbita a discricionariedade do gestor. Em outros termos, sobejado o teto do diploma legal, a implantação das providências é ato vinculado, não podendo o responsável se furtar do dever de fazê-lo, sob pena de negatização de suas contas.

*Devendo considerar, porém, que a ultrapassagem é observada quando incluídas ‘outras despesa’ no valor de R\$ 666.282,54, classificadas de maneira equivocada no elemento de despesa 36 (Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física). Assim, no Relatório de Gestão Fiscal, para fins de apuração dos gastos com pessoal, o montante apontado não se fazia presente, impossibilitando a identificação por parte da gestora da superação do limite legal. Portanto, no caso concreto, a **falha pode ser mitigada, sem repercussão na emissão de parecer prévio.***

- Omissão de despesa e não recolhimento das obrigações patronais devidas ao Instituto Geral de Previdência, no valor de R\$ 74.309,04.

- Balanço orçamentário, financeiro e patrimonial incorretamente elaborados.

- Demonstrativos das Variações Patrimoniais e da Dívida Flutuante incorretamente elaborados.

Em seus cálculos, a Unidade Técnica aplicou a alíquota de contribuição patronal (22%) à folha total de pagamento de pessoal (R\$ 3.715.451,91), composta de ‘vencimentos e vantagens fixas’ (R\$ 2.274.326,71) e ‘contratação por tempo determinado’ (R\$ 1.441.125,20), chegando a quantia de R\$ 817.339,42. Por outro lado, informa que a Prefeitura de Nova Olinda empenhou/recolheu encargos previdenciários devidos pelo empregador na importância de R\$ 743.090,38. Com base nessas assertivas, constata-se

conduta omissiva no empenhamento/recolhimento de R\$ 74.249,04, ou seja, o montante recolhido alcançou aproximadamente 90% do valor estimado.

De forma exaustiva, tenho dito que a metodologia de apuração das obrigações patronais adotada pela Auditoria carece de alguns reparos. Ao efetuar a aplicação linear da alíquota contributiva sobre o total da folha de pagamento, sem expurgar parcelas que não compõem o salário-contribuição (horas-extras, gratificações temporárias, terço de férias, entre outras), a quantia obtida, nada obstante não apresentar diferenças substanciais que inviabilize a sua aceitação, reflete montante maior que o verdadeiramente devido.

A bem da verdade, a quantia reclamada como não recolhida, a meu ver, situa-se dentro da margem de erro proporcionada pelo cálculo estimado promovido pelo Corpo Técnico. Sendo assim, **entendo não existirem motivos para considerar irregular a conduta administrativa questionada.**

Não podemos esquecer que a principal razão para o apontamento de falhas na elaboração dos demonstrativos contábeis coube à omissão da discutida dívida previdenciária. Se não enxergo o cometimento da imperfeição de origem (empenhamento/recolhimento previdenciário a menor), por consequência, **as supostas incorreções dela decorrentes também se dissipam.**

- Deficit orçamentário de R\$ 1.054.367,96, equivalente a 13,02% da receita orçamentária arrecadada.

- Deficit financeiro no valor de R\$ 778.925,42.

- Passivo Real a Descoberto no valor de R\$ 3.534.887,05.

Diz o § 1º do artigo 1º da LRF que “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.”

Quis o Legislador que o público gerente administrativo, utilizando-se de instrumentos de planejamento e execução, adotasse todas as mediadas e cautelas assaz hábeis à manutenção do equilíbrio das contas públicas. Planejamento, equilíbrio e intertemporiedade são vocábulos que sustentam as vigas mestras da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Um dos mecanismos de primeira grandeza para obtenção do perseguido equilíbrio é a feitura de orçamento, lastreada em critérios técnicos, que possibilite o exercício de previsão dos haveres e deveres em estreita sintonia com a realidade que se descortina. De nada adianta, porém, prever de modo adequado sem que a execução se assente no acompanhamento, *pari pasu*, da situação orçamentária e financeira da entidade. Em matéria de equilíbrio de contas públicas, prever (planejar) e acompanhar (executar) são verbos que reclamam por conjugação simultânea, sem margem para o descompasso do conjugador.

In casu, observa-se um planejamento orçamentário risível, impossível de ser atribuído à alcaidessa responsável por estas contas, porquanto a Lei dos Meios foi encaminhada ao Legislativo e por esse aprovada em momento anterior à assunção ao cargo máximo do Executivo local. Enquanto a LOA de 2009 estimava receita e fixava despesas no montante de R\$ 8.576.748,00, a de 2010 consignou R\$ 14.779.332,00, ou seja, quantia superior em 42% a do ano anterior, demonstrando que não foram desconsiderados os movimentos orçamentários dos três exercícios antecedentes.

O acompanhamento do orçamento também se mostrou claudicante. Ao identificar que as receitas previstas não seriam suficientes para comportar os gastos fixados, deveria a gestora providenciar a limitação de empenhos ao ponto de impedir o descolamento do equilíbrio esperado. Em certa medida, nota-se um movimento de contenção das despesas consignadas no orçamento, contudo, as ações restritivas foram menos impactantes do que às necessárias.

Em função disso e, provavelmente, por inexperiência da prefeita, o orçamento apresentou resultado deficitário.

É admissível a ocorrência de deficit, leve ou moderado, na execução orçamentária em algumas situações pontuais, tais como: a existência de orçamento superavitário em exercício imediatamente anterior àquele em que se verificou o resultado negativo, suficiente para absorvê-lo; estado de beligerância; ou, ainda, para custear a realização de serviços/obras que estimulem o incremento de receitas ou a redução de

despesas. Como exemplo deste último, podemos citar o saneamento e pavimentação de logradouros que, por via indireta, tendem a minorar a incidência de doenças parasitárias, reduzindo, conseqüentemente, a médio e longo prazo, os investimentos em atenção básica à saúde.

Para além dessas ocorrências, o deficit orçamentário tem conseqüências nefastas e deve ser afastado, sob pena de comprometer o equilíbrio econômico-financeiro, cantado e decantado pela Lei de Responsabilidade Fiscal. A execução orçamentária negativa importa no endividamento público, seja ele financiado com emissão de títulos públicos do tesouro, emissão de papel moeda (União) ou com a inscrição em restos a pagar, elevando sobremaneira a dívida flutuante municipal, fato comprometedor da gestão administrativa dos exercícios vindouros.

À vista de todos os avanços administrativos constatados nas presentes contas, seria por demais severo punir a gestora responsável pelo descompasso entre receitas e despesas, até porque gastos adicionais se faziam necessários frente a desordem instalada na Prefeitura Municipal de Nova Olinda, é razoável, prudente e racional **recomendar atenção redobrada aos aspectos que envolvem o orçamento, evitando atentados ao equilíbrio em epigrafe.**

Quanto ao deficit financeiro e ao Passivo Real a Descoberto, era dever da zelosa Auditoria indicar a instável situação financeira e patrimonial do ente federado. Por outro lado, não cabem reprimendas à atual Mandatária, vez que a mesma não deu causa ao acontecimento irregular constatado. A deficiência é visualizada em vários exercícios passados, sendo minimizada no período em análise. Novamente, **recomendações e orientações são medidas que deverão ser sugeridas.**

- Pagamento de multas e juros, no valor de R\$ 10.930,22, devendo a gestora restituir aos cofres públicos o dano causado ao erário.

É pacífico nesta Casa que eventuais insuficiências financeiras, alheias a vontade do gestor e por ele não provocadas, podem redundar em atrasos no adimplemento das citadas obrigações, não sendo razoável imputar aos ordenadores de despesas o dever de ressarcir tais prejuízos, entendimento ao qual me acosto, sem olvidar de **recomendar à atual Administração no sentido de envidar esforços para a quitação de seus compromissos tempestivamente para evitar a ocorrência dos citados danos.**

- Realização de licitação na modalidade indevida.

Apregoa a Instrução que a Urbe utilizou-se indevidamente de procedimento de inexigibilidade de licitação para contratação de assessoria jurídica e contábil, atrações artísticas e serviços de publicidade.

De preâmbulo, importa dizer que à **contratação de bandas musicais e profissionais do setor artístico**, por meio de inexigibilidade licitatória, é situação admitida pela Lei 8.666/93, em seu art. 25, inciso III, sob algumas condições, verbis:

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

I – omissis;

II – omissis;

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.

Ao redigir o inciso III, art. 25 da Lei de Licitações, quis o legislador assegurar que a contratação direta com atrações artísticas musicais, obrigatoriamente, seja feita por estas ou através de empresário exclusivo, evitando-se, assim, a intermediação de terceiros. Para extrairmos o entendimento pleno da norma, mister se faz buscar o conceito de empresário exclusivo.

Sobre a matéria, o festejado publicista Jorge Ulisses Jacoby¹ define, in litteris:

“A contratação ou é feita diretamente com o artista ou com o seu empresário exclusivo, como tal entendendo-se o profissional ou agência que intermedia, com caráter de exclusividade, o trabalho de determinado artista. Numa analogia, é o fornecimento exclusivo daquela mão-de-obra.”

¹ Contratação direta sem licitação. 6ª edição. Ed. Fórum. Belo Horizonte.

Segundo o nosso entendimento, a figura do empresário descrita na norma não se confunde com intermediário, posto que aquele tem, com o artista, relação contratual de cunho permanente, cabendo-lhe o gerenciamento dos negócios e carreira do profissional por ele representado, enquanto este guarda vínculo pontual e fugaz.

Nesse diapasão, o Tribunal de Contas da União tem se pronunciado acerca dos atestados de exclusividade da seguinte forma:

Acórdão 223/2005

Cabe ressaltar de acordo com o artigo Inexigibilidade de Licitação, de Ércio de Arruda Lins, o termo empresário não pode ser confundido com intermediário. Aquele gerencia os negócios de artistas Determinados, numa relação contratual duradoura. O último, intermedia qualquer artista, sempre numa relação pontual e efêmera.

O TCU, mediante o Acórdão nº 96/2008, assim orienta:

“i) os Ministérios deveriam incluir em seus manuais de prestação de contas de convênio e nos termos de convênio, para conhecimento dos convenentes, que, quando da contratação de artistas consagrados por meio de intermediários, com utilização da inexigibilidade prevista no inciso III do art. 25 da Lei nº 8.666/1992, **devem ser apresentadas cópias do contrato de exclusividade dos artistas com o empresário contratado, registrado em cartório**. Ademais, essa contratação deve ser publicada no Diário Oficial da União no prazo de cinco dias, consoante previsto no art. 26 da mesma Lei, sob pena de glosa. Deve ser ressaltado que **o contrato de exclusividade difere de carta conferindo exclusividade apenas para os dias correspondentes à apresentação dos artistas e restrita ao município da realização do evento.**” (grifo nosso)

No mesmo norte, o Tribunal de Contas do Distrito Federal (Processo 33.880/08), assim se postou:

“O questionamento que mereceu mais empenho do órgão técnico, contudo, referiu-se à contratação de artistas com intermediação de empresa supostamente exclusiva, justificada por **declaração com validade apenas para o evento**. Segundo o órgão técnico, seria mais adequada a contratação da empresa ou pessoa física que diretamente representa os artistas, evitando-se a falta de clareza em relação ao valor do agenciamento, afirmando-se, por outro lado, que a referida intermediação não teria respaldo no inciso III do art. 25 da Lei nº 8.666/93, que prevê que a contratação de profissional de qualquer setor artístico seja feita diretamente ou através de empresário exclusivo”. (grifei)

A bem da verdade, na contratação de atração musical específica, não é possível a competição, em virtude da unicidade do artista. Porém, para que não haja ônus excessivo a ser suportado pelo erário em contratos da espécie, o valor ajustado deve se pautar em parâmetros de razoabilidade. Nesse sentido, foi feliz o legislador ao determinar a exigência de contratação direta ou através de exclusividade empresarial, visto que, da forma descrita, busca-se eliminar a figura dos intermediários que, em última análise, tornam mais onerosa a celebração dos ajustes.

Os terceiros (intermediários), a princípio, contratam com o artista por determinado valor, para, em seguida, vender as datas contratadas ao Poder Público, acrescidos seus ganhos pessoais, em valores espetacularmente majorados. Daí, os custos da apresentação musical aumentam significativamente, fato que não se coaduna com os ditames da Lei de Licitações e Contratos.

Ainda em relação à exclusividade, literalmente prevista no inciso III do art. 25 do Estatuto das Licitações e Contratos, com vênias aos que pensam em contrário, mesmo em face da omissão do período a que se refere, não autoriza o exegeta a concluir pela admissibilidade da mesma para data única. Tomar tal acepção como juridicamente cabível é afirmar que o termo (exclusividade) é mero adorno à peça normativa, nada lhes acrescentando. Explico: considerando que o serviço a ser prestado possui caráter personalíssimo, não podendo ser exercido por outrem senão o próprio artista, é de fácil compreensão de que todo contratado (intermediário), em ajustes de idêntica espécie, disporia de exclusividade, haja vista ser impossível ao artista apresentar espetáculo em mesmo instante em locais diversos.

Se houve o emprego do vocábulo, este não aconteceu por simples acaso. Quis o legislador, expressando a vontade popular, que restasse demonstrado o vínculo perene entre artista e empresário, evitando a interferência de terceiros, a bem da defesa do interesse público, qual seja a preservação do erário.

Nesse giro, cabe destacar o lúcido escólio do doutrinador Joel de Menezes Niebuhr², verbum ad verbo:

A proibição de contratar com empresário não exclusivo é medida prestante a impedir que terceiros auferam ganhos desproporcionais às custas dos artistas. Ora, o empresário exclusivo tem com o artista contrato que lhe assegura a exclusividade, cujas cláusulas provavelmente estipulam qual o montante de sua remuneração ou o parâmetro para determiná-la, recaindo frequentemente sobre porcentagem dos valores recebidos. Já o empresário não exclusivo paga ao artista o valor por ele estipulado e, com isso, vê-se livre para acertar com o Poder Público o preço que quiser cobrar, o que lhe faculta estabelecer a sua remuneração em valores bastante elevados, até bem acima do que ganha o artista. Assim sendo, por obséquio à economicidade e à moralidade administrativa, que se celebre o contrato diretamente com o artista.

(...). Há empresários que apresentam contrato de exclusividade com data e local determinados. Trocando-se em miúdos: exclusividade para show no dia xx e no Município xx. Em muitos casos, o gestor público entra em contato com o empresário e relata o interesse em contratar o artista para apresentação numa determinada data comemorativa. O empresário, então, entra em contato com o artista e assina um contrato de exclusividade para o dia e local específico. À evidência, o empresário não é exclusivo. Tal contrato é um embuste, simulação para contratação direta por meio de empresário que não é exclusivo, em desalinho ao determinado pelo inciso III do artigo 25 da Lei n° 8.666/93.

Entretanto, no caso citado, a empresa contratada pelo procedimento de inexigibilidade n° 03/10 (Asa Produções e Eventos) detinha tão somente exclusividade das atrações artísticas para determinada data e horário, demonstrando de forma cabal que os elos que vinculava uma a outra eram tênues e temporários, em nada se aproximado da relação contratual exigida pelo inciso III, art. 25 do Estatuto das Licitações e Contratos.

Registra a Auditoria que no presente caso, a empresa citada no processo licitatório realizou intermediação entre a Prefeitura Municipal de Nova Olinda e as diversas bandas contratadas, divergindo, dessa forma, do procedimento definido na Lei n° 8.666/93. Assim, impossibilitando-me a visualização de indícios de regularidade em tais contratações.

Dessa feita, restou caracterizado que a Alcaldessa não trouxe argumentos plausíveis para afastar a irregularidade, desobedecendo, portanto, os ditames procedimentais da Lei de Licitações e Contratos, cujo intuito é densificar os princípios constitucionais da publicidade, da legalidade, da moralidade, da impessoalidade e da eficiência, concretizando a eficácia plena da norma constitucional, insculpida no art. 37, XXI da Constituição Federal.

***Em relação aos serviços de consultoria jurídica e contábil**, este Tribunal sedimentou entendimento, por mim acompanhado, no sentido de que é possível a contratação por inexigibilidade licitatória, tendo em vista que a matéria não foi ainda pacificada no âmbito das Cortes Superiores nacionais, bem como, por não vislumbrar a existências de critérios objetivos para balizar a escolha de um prestador em detrimento do outro, aferíveis em regular processo seletivo. Ademais, este Sinédrio admite que a confiança depositada pelo gestor ao responsável pelo desenvolvimento dos serviços é condição sine qua non para celebração da avença e, por seu caráter eminentemente subjetivo, não dá margem aos trâmites habituais dos certames.*

*Só isso não basta. Os preços das atividades prestacionais terão que ser compatíveis com aqueles praticados no mercado da espécie. À luz do exposto e analisando a concretude do caso, verifico que a conduta administrativa contratual observou todas as condições exigidas por esta Casa, **não havendo irregularidades a tisonar os procedimentos de inexigibilidade ora discutidos.***

Concernente aos serviços de divulgação em rádio** (Inexigibilidade n° 05/10), é imprescindível colocar que a contratada (Rádio Cidade de Piancó Ltda) é a única empresa do ramo de radiodifusão FM a atuar na Região do Vale do Piancó, situação inviabilizadora de qualquer tipo de competição. Por ser o exclusivo fornecedor do serviço pretendido na circunscrição, não há como exigir a salutar disputa proclamada na Lei n° 8.666/93. **Procedimento regular.

- Realização de despesa sem licitação no montante de R\$ 501.481,22, correspondendo a 16,57% da despesa licitável.

² Dispensa e inexigibilidade de licitações públicas. 3ª edição. Ed. Fórum. Belo Horizonte, p. 181/182.

Em sede de análise de defesa, a Auditoria acenou para ausência de realização de procedimento licitatório para despesas no montante de R\$ 501.481,22.

Por ocasião da já mencionada análise de complementação de instrução, a interessada trouxe à tona o procedimento licitatório na modalidade Pregão Eletrônico (16/2009) para aquisição de ônibus escolar, com recursos repassados pelo FNDE, no valor de R\$ 198.000,00. A Auditoria pugnou pela regularidade do processo anexado aos autos eletrônicos, razão que a levou a reduzir o montante da irregularidade para R\$ 303.481,22, equivalente a 3,58% da DORT e 10,03% da despesa licitável.

Quanto aos demais dispêndios, vejo que, na maioria absoluta dos casos (fornecimento de carne, de cartuchos, de material têxtil, serviços de fotocópia e frete, entre outros), a ultrapassagem do limite instituído no inciso II, do art. 24, da lei nº 8.666/93 foi de pouca significância. Se nos lembrarmos que esta falha cometida é a única arrolada no Parecer Normativo PN TC nº 52/04 como motivadora para emissão de Parecer Prévio contrário à aprovação das contas em discussão, e se considerarmos as ponderações já ministradas, chegaremos a conclusão de que a pena aplicada em sua dosagem máxima, utilizando-se de analogia médica, trará mais malefícios ao enfermo (gestor responsável pelo deslize), face aos efeitos colaterais decorrentes, ao invés de propiciar a convalescência e posterior resgate da saúde plena.

Neste momento, é necessário que o TCE/PB, mais orientador que repressor, como Moisés, utilize seu cajado para indicar o caminho exato para a terra prometida das boas práticas administrativas. Disse no início do meu voto que inúmeros foram os avanços conquistados por esta gestão e, por isso, negativar as presentes contas por infração à norma sem repercussão danosa ao erário municipal é deixar de prestigiar o esforço regularizador impregnado na conduta gerencial enfocada.

- Pagamento indevido de despesas com plantões médicos no valor de R\$ 110.357,00.

Aponta o Órgão Auditor falha relacionada ao exercício das atividades de profissionais médicos que laboram para a Prefeitura de Nova Olinda. Segundo informações consignadas na exordial, o município disponibilizou à população atendimento médico-ambulatorial em três unidades da Estratégia de Saúde da Família, nova denominação para o Programa de Saúde da Família - PSF, sendo uma delas situada na zona urbana e duas na zona rural. A equipe médica contratada pela municipalidade era composta pelos doutores Nelise de Paiva Lucena, Natahn José de Sousa e Indalecio Pacelli Fernandes. Além disso, o município possuía, no curso do exercício em foco, uma Unidade Mista em horário integral (24 horas por dia).

A Unidade de Instrução constatou que mensalmente foram pagos a estes profissionais da saúde o valor mensal de R\$ 8.153,00, a título de remuneração pelos serviços prestados como integrantes das equipes do PSF. Além disso, os mencionados doutores receberam, na forma de pagamentos por plantões médicos na respectiva Unidade de Saúde, os valores de R\$ 37.645,50, R\$ 36.229,00 e R\$ 76.442,50, respectivamente. Analisando a escala de trabalho destes profissionais, a Auditoria percebeu que tais plantões foram realizados em interregnos de 12 horas, distribuídos em períodos diurno e noturno. Adotando-se como pressuposto que estes profissionais laboram de segunda a sexta, por oito horas diárias, a Equipe Técnica reputou como excessiva a remuneração de R\$ 110.357,00³. Os plantões cujos pagamentos perfizeram esta monta, segundo consta na inicial, foram realizados concomitantemente no horário do expediente do trabalho do PSF.

Por ocasião da análise de complementação de instrução, a gestora apresentou o Documento 25496/12, no qual figurou a escala de plantões do ano de 2010, onde figuram os horários de trabalho de cada um dos médicos. A consolidação das informações constantes do documento indica a realização de 245 plantões, cada um ao custo de R\$ 450,00, projetando o gasto de R\$ 110.250,00, valor que converge para o montante apontado da eiva.

Não vejo razão a avaliar maiores reprimendas à gestora. Não há indícios de ponham em cheque a realização dos plantões. Os trabalhos, conforme indica a escala laboral apresentada, foram prestados. Atribuir qualquer sanção pecuniária à gestora implicaria enriquecimento sem causa do município. Ademais, os valores em questão são absolutamente compatíveis com os praticados em outras urbes. Considero, portanto, afastada a falha.

³ Do total dos plantões pagos (R\$ 150.317,00), foram excluídos R\$ 39.960,00, referentes a plantões executados nos fins de semana, fora, portanto, do horário regular de trabalho.

Esposado em todos os comentários extensamente explanados, voto pela emissão de Parecer Favorável à Aprovação das Contas Anuais da PM de Nova Olinda, exercício de 2010, sob a responsabilidade da Sra. Maria do Carmo da Silva, e, em Acórdão separado, pelo (a):

- 1) **Declaração de Atendimento parcial** aos preceitos da LRF;
- 2) **Julgamento regular as contas de gestão;**
- 3) **Recomendações** à Prefeitura Municipal de Nova Olinda 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;
- 4) **Recomendações** à atual Prefeita com vista a executar o orçamento com parcimônia, atentando para a adoção de medidas que se fizerem necessárias para a manutenção do equilíbrio das finanças públicas, bem como para o fluxo de caixa da Edilidade de maneira a não incorrer em insuficiência financeira.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE - PB

*Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO-TC-03790/11, os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, decidem EMITIR E ENCAMINHAR ao julgamento da Egrégia Câmara Municipal de Nova Olinda, este **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação da **Prestação de Contas do Prefeito Municipal de Nova Olinda**, referente ao exercício de **2010**, sob a responsabilidade da Sra. **Maria do Carmo da Silva**.*

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

João Pessoa, 28 de novembro de 2012.

*Conselheiro Fernando Rodrigues Catão
Presidente*

*Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Relator*

Conselheiro Arnóbio Alves Viana

Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho

Conselheiro Umberto Silveira Porto

Conselheiro Arthur Paredes Cunha Lima

Conselheiro André Carlo Torres Pontes

Fui presente,

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

Em 28 de Novembro de 2012



Cons. Fernando Rodrigues Catão

PRESIDENTE



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira

RELATOR



Cons. Antônio Nominando Diniz Filho

CONSELHEIRO



Cons. André Carlo Torres Pontes

CONSELHEIRO



Cons. Umberto Silveira Porto

CONSELHEIRO



Cons. Arthur Paredes Cunha Lima

CONSELHEIRO



Cons. Arnóbio Alves Viana

CONSELHEIRO



Marcílio Toscano Franca Filho

PROCURADOR(A) GERAL EM EXERCÍCIO