Constitucional. Administrativo. Poder Executivo Municipal. Administração Direta. ***Prefeitura de Manaíra****. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de* ***2014****. 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, § 1°, da Constituição Federal, no art. 13, § 1°, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1°, inciso IV da Lei Complementar Estadual n° 18/93 –* ***EMISSÃO DE PARECER FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS, exercício 2014. Encaminhamento à consideração da egrégia Câmara de Vereadores de Manaíra****. Através de Acórdão em separado, atribuição definida no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1°, inciso I, da Lei Complementar Estadual n° 18/93, julgar as contas de gestão do Chefe do Executivo, na condição de Ordenador de Despesas, pelo(a): atendimento integral às exigências da LRF, regularidade das contas de gestão (Sr. José Simão de Sousa), regularidade com ressalvas das contas de gestão (Sr. José Wellington Almeida de Sousa), regularidade das contas do Fundo Municipal de Saúde de Manaíra, e recomendações.*

PARECER PPL-TC- 0105/2016

RELATÓRIO

Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas do Município de ***Manaíra****, relativa ao exercício financeiro de* ***2014,*** *de responsabilidade dos Prefeitos e Ordenadores de Despesas, Srº* ***José Wellington Almeida de Sousa (CPF n° 238.077.504-44),*** *período de 01/01 a 02/02/2014 e 16/05 a 31/12/14, e* ***Sr° José Simão de Sousa (CPF n° 287.711.504-63),*** *período de 03/02 a 15/05/14; e do responsável pelo Fundo Municipal de Saúde, Sr° Luiz Alves de Lima (CPF n° 126.774.808-75), período de 01/01 a 31/12/14.*

A Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal I – DIAGM I, com base nos documentos insertos nos autos, emitiu relatório inicial de fls. 232/327, em 15/04/2016, 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 389, de 07 de janeiro de 2014, estimando receita e fixando despesa em R$ 21.890.521,00, como também autorizando abertura de créditos adicionais suplementares em 50% da despesa fixada na LOA;*
   b) *durante o exercício, somente foram abertos créditos adicionais suplementares no montante de R$ 2.840.339,60, tendo como fonte de recursos anulação de dotações, sendo R$ 1.719.010,29 da Prefeitura, R$ 605.146,29 do Fundo Municipal de Saúde e R$ 41.820,07 da Câmara Municipal. Ademais, foram utilizados R$ 1.899.905,67 dos créditos adicionais abertos;*
   c) *a receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou o valor de R$ 16.404.386,41, inferior em 25,06% do valor previsto no orçamento;*
   d) *a despesa orçamentária realizada do Ente atingiu a soma de R$ 16.101.675,53 inferior em 26,45% do valor previsto no orçamento, dos quais R$ 11.756.548,26 referem-se às despesas empenhadas pela Prefeitura de Manaíra, R$ 3.733.163,09 e R$ 611.964,18 à Câmara Municipal;*
   e) *o somatório da Receita de Impostos e das Transferências – RIT atingiu a soma de R$ 10.892.144,50;*
   f) *a Receita Corrente Líquida - RCL alcançou o montante de R$ 16.152.706,99.*

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

a) *o Balanço Orçamentário Consolidado apresenta superávit equivalente a 1,85% (R$ 302.710,88) da receita orçamentária arrecadada;*

b) *o Balanço Financeiro registrou saldo para o exercício seguinte, no valor de R$ 1.743.933,13, distribuídos entre Caixa e Bancos, nas proporções de 0,04% e 99,96%, respectivamente;*

c) *o Balanço Patrimonial evidenciou superavit financeiro, no valor de R$ 851.932,96.*

***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$ 1.614.740,59 correspondendo a 10,03% da Despesa Orçamentária Total (DORT), pago integralmente no exercício.*

***4. Quanto aos gastos condicionados**:*

a) *a aplicação de recursos do FUNDEB, na remuneração e valorização dos profissionais do magistério (RVM), atingiu o montante de R$ 3.251.720,07 ou **71,48%** das disponibilidades do FUNDEB (limite mínimo=60%). Ao final do exercício o saldo final não comprometido foi de R$ 54.872,25, correspondendo a 1,21% da receita do período;*

b) *a aplicação, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), alcançou o montante de R$ 2.888.380,71 ou **26,52%** da RIT (limite mínimo=25%);*

c) *o Município despendeu com Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS a importância de R$ 1.852.660,99 ou **17,64%** da RIT;*

d) *as despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R$ 7.242.966,80 ou **45,12** % da RCL (limite máximo=60%), considerando o Parecer TC n° 12/07;*

e) *as despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R$ 6.914.673,47 ou **2,03**% da RCL (limite máximo=54%), considerando o Parecer TC n° 12/07.*

Considerando as falhas apontadas pelo Órgão de Instrução em seu relatório inicial e atendendo aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Relator determinou, em 18/04/2016 (fl. 328), a citação do Srs. José Wellington Almeida de Sousa, Prefeito de constitucional de Manaíra, e do Sr. Luiz Alves de Lima, responsável pelo FMS.

Os interessados acostaram aos autos justificativas, acompanhadas de documentação de suporte (Doc. n° 25.248/16, fls. 331/1.093). Depois de compulsar detidamente as peças defensórias, a Auditoria manifestou o seguinte entendimento:

- Seja reduzido o valor da seguinte irregularidade:

- *Não realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações de R$ 255.560,82 para o valor de R$ 176.560,00 (Responsabilidade Sr° José Wellington Almeida de Sousa).*

- Sejam mantidas as seguintes irregularidades:

- *Ineficiência dos procedimentos de controle dos Sistemas Administrativos (Responsabilidade Sr° José Wellington Almeida de Sousa);*
- *Registros Contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos Demonstrativos Contábeis (Responsabilidade Sr° José Wellington Almeida de Sousa);*
- *Emissão de Empenhos em elemento de despesa incorreto (Responsabilidade Sr° José Wellington Almeida de Sousa).*

Instado a manifestar-se, o Ministério Público emitiu o Parecer nº 0871/16 (fls. 1112/1119), da lavra do ilustre Procurador Marcílio Toscano Franca Filho, acompanhando o posicionamento do Órgão de Instrução, propugnando no sentido de que esta Egrégia Corte decida pelo(a):

a) ***Emissão de Parecer Contrário** à aprovação das contas do Prefeito do Município de Manaíra, Sr. Jose Wellington Almeida de Sousa, relativas ao exercício de 2014.*

b) ***Aplicação de multa*** *ao Sr. Jose Wellington Almeida de Sousa, com fulcro no artigo 56 da LOTCE.*

c) ***Remessa de Cópia*** *dos presentes ao* ***Ministério Público Comum,*** *para fins de análise dos indícios de cometimento de atos de improbidade administrativa (Lei 8.429/92) e crimes licitatórios (Lei 8.666/93) pelo Sr. Jose Wellington Almeida de Sousa.*

d) ***Julgamento Regular das Contas*** *do gestor do Fundo Municipal de Saúde de Maníra, Sr. Luiz Alves de Lima, relativas ao exercício de 2014.*

e) ***Recomendação*** *à atual gestão do Município de Maníra, no sentido de estrita observância às normas constitucionais e infraconstitucionais, e quanto à gestão geral, não incorrer em quaisquer das falhas e irregularidades hauridas e confirmadas pela Auditoria neste álbum processual, sob pena de repercussão negativa em prestações de contas futuras.*

O Relator fez incluir o feito na pauta da presente sessão, com as intimações 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. Contudo, sua instituição se deu, apenas, no início do período republicano, por projeto de lei de autoria de Manuel Alves Branco, que resultou no Decreto-Lei n° 966-A, de 07/11/1890, regulamentado posteriormente por influência política de Rui Barbosa.

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

> *Art. 81 - É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso.*
> *Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença*.

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

Com efeito, ao se defrontar com a Prestação Anual de Contas do Poder Executivo - momento em que o gestor é convidado, melhor dizer obrigado, a fazer prova do bom e regular uso dos recursos públicos postos a sua disposição - o TCE/PB exercer 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, explicita ou implicitamente, na Carta Maior, notadamente, Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Economicidade e Eficiência. O Decisum*, emanado por esta Corte, guarda em si tamanha força que, no mérito, não está sujeito à apreciação/modificação pelo Judiciário.*

Traçadas linhas preliminares, volto-me a tecer ponderações individuais sobre as nódoas acusadas pela Auditoria, as quais lastreiam, ao final, meu voto.

- ***Ineficiência dos procedimentos de controle dos Sistemas Administrativos;***
- ***Registros Contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos Demonstrativos Contábeis;***
- ***Emissão de Empenhos em elemento de despesa incorreto.***

A Unidade Técnica de Instrução anota deficiência no controle administrativo na numeração dos decretos de abertura de créditos suplementares, vez que alguns decretos, conforme destacado no item 4.02 do exórdio, apresentam identificação numérica iguais.

De sua parte, a defesa alegou que a Administração Municipal adota sequência numérica autônoma para os decretos do Executivo, Legislativo e do FMS, não constituindo, no seu entender, falha

procedimental. Argumentou ainda que a suposta imperfeição não provoca qualquer prejuízo à organização financeiro-contábil.

O Técnico responsável pela análise de defesa rechaçou a arguição do interessado sob o fundamento da obediência de sequência numérica única, independente do órgão ou Poder, em estrita observância à ordem cronológica de emissão do ato infralegal (decreto).

Sem arrodeios, não enxergo equívoco na sistemática utilizada. Porém, concordo que a maneira como é organizada a sucessão de decretos proporciona dificuldades para o exercício do controle externo e social. Considerando que tais atos são emitidos exclusivamente pelo Chefe do Poder Executivo, é recomendável que haja única sequência.

Em relação aos registros contábeis incorretos, vale informar que as falhas existem e são reconhecidas pelo Gestor. Doutro lado, ao perscrutar os relatórios de instrução fica evidente que a magnitude da inconformidade é de pouca significância, com repercussão desprezível para a compreensão dos demonstrativos contábeis. Cabe recomendação à Administração municipal com vistas a evitar a repetição da eiva.

No que toca à emissão de empenhos em elementos de despesa indevidos, reza a peça instrutória inaugural que a Contabilidade da Comuna registrou como "Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física" (elemento de despesas 36) gastos continuados com pagamento de pessoal (Engenheiro, Nutricionista, Marceneiro, entre outros), os quais deveriam estar registrados sob a rubrica "Contrato por tempo determinado". A incorreção existe e até é reconhecida pela defesa, que pede relevação por se tratar de deslize formal, no seu sentir.

Em regra, o empenhamento das despesas questionadas em rubrica diversa daquela que deveria receber o registro se dá por ação intencional (dolo). Busca-se reduzir artificialmente o dispêndio com pessoal, na tentativa de fugir do limite imposto pelo art. 20 da LRF. No presente caso, creio na boa-fé administrativa, explico: segundo a Auditoria, mesmo incluindo o referido desembolso aos gastos com pessoal - desprezando-se os efeitos do Parecer TC n° 12/07 - as despesas com pessoal do Ente e do Executivo alcançaram 54,97% e 52,14% da RCL, enquadradas as raias da Lei de Responsabilidade Fiscal. Em outras palavras, se o registro indevido não teve como motivação esconder uma situação irregular relacionada aos gastos com pessoal, por óbvio, a escrituração inadequada não decorre de ação dolosa. Cabe recomendação à Administração municipal com vistas a evitar a repetição da eiva.

- ***Não realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações de R$ 176.560,00.***

Na visão do Ministério Público de Contas a presente constatação constitui-se única razão para emissão de Parecer contrário.

Ao visualizar o quadro elaborado pela Unidade Técnica, contendo as despesas carentes de licitação (item 6.0.1 do relatório inicial), contam-se treze registros, dentre os quais apenas dois superam a casa dos R$ 20.000,00 – fornecimento de pães e produtos para merenda (R$ 30.989,35) e aquisição de tecidos (R$ 20.209,62) -, os demais são inferiores a R$ 15.000,00. Frise-se que os gastos com fornecimento de bebidas lácteas (R$ 9.350,80), de lanches (R$ 8.001,00) e de fogos de artifícios (R$ 8.340,00) muito pouco desbordam o limiar estabelecido pelo inciso II do artigo 24 da Lei n° 8.666/93 (licitação dispensável).

Não se pode olvidar que os marcos valorativos para exigência de procedimento licitatório (R$ 8.000,00 para compras e R$ 15.000,00 para obras e serviços de engenharia, incisos I e II do art. 24 da Lei n° 8.666/93) sofreram a última atualização em 1998, estando, dessa maneira, em clara defasagem. Desta forma, o exame da situação, embora adstrito à legalidade, deve se assentar na temperança.

Continuando as considerações, os gastos acusados como carente de licitação representam 1,1% da despesa total orçamentária do período. Em situações assemelhadas, quando os dispendidos não precedidos de regular certame são de pequena monta, esta Corte de Contas, reiteradamente, transige quanto à repercussão negativa ao parecer prévio.

Balizado nas constatações expostas nos parágrafos precedentes e usando o bom senso e a razoabilidade, posiciono-me no sentido de expedir recomendações alertando a atual Administração Municipal que guarde a devida observância aos mandamentos contidos no Estatuto das Licitações e Contratos.

*Encimado em todos os comentários extensamente explanados**,** voto pela emissão de Parecer Favorável à Aprovação das Contas Anuais da PM de Manaíra, exercício de 2014, sob a responsabilidade dos Sr°*

José Wellington Almeida de Sousa (*01/01 a 02/02/2014 e 16/05 a 31/12/14) e* ***José Simão de Sousa (****03/02 a 15/05/14) e, em Acórdão separado, pelo (a):*

1) ***Declaração de atendimento integral*** *aos preceitos da LRF;*

2) ***Regularidade das contas de gestão*** *do Sr.* ***José Simão de Sousa (****03/02 a 15/05/14), na condição de Prefeito de Manaíra;*

3) ***Regularidade com ressalvas das contas de gestão*** *do Sr. José Wellington Almeida de Sousa (01/01 a 02/02/2014 e 16/05 a 31/12/14), na condição de Prefeito de Manaíra;*

4) ***Regularidade das contas de gestão do Sr.*** *Luiz Alves de Lima, na condição de responsável pelo Fundo Municipal de Saúde de Manaíra*

5) ***Recomendação*** *à Administração municipal no sentido de guardar estrita observância às normas consubstanciadas na Constituição Federal, sobremaneira aos princípios norteadores da Administração Pública, assim como às normas infraconstitucionais pertinentes;*

6) ***Recomendação*** *ao atual Alcaide no sentido de dar devida atenção a elaboração dos demonstrativos contábeis, para que estes reflitam, em essência, a realidade dos acontecimentos contábeis.*

<u>DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE - PB</u>

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO -TC-04257/15, os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-Pb), à unanimidade, com impedimento declarado pelo Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho, na sessão realizada nesta data, decidem EMITIR E ENCAMINHAR ao julgamento da Egrégia Câmara Municipal de Manaíra, este ***PARECER FAVORÁVEL*** *à aprovação da Prestação de Contas do Prefeito Municipal de Manaíra, Srº* ***José Wellington Almeida de Sousa,*** *relativas ao período de 01/01 a 02/02/2014 e 16/05 a 31/12/14; e Srº* ***José Simão de Sousa*** *relativas ao período de 03/02 a 15/05/14.*

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

João Pessoa, 27 de julho de 2016

Em 27 de Julho de 2016

Cons. André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO

Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
RELATOR

Cons. Marcos Antonio da Costa
CONSELHEIRO

Cons. Fernando Rodrigues Catão
CONSELHEIRO

Cons. Arnóbio Alves Viana
CONSELHEIRO

Manoel Antonio dos Santos Neto
PROCURADOR(A) GERAL EM EXERCÍCIO