



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO-TC-02897/09

Administração Direta Municipal. Prefeitura de Água Branca. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2008 – Emissão de PARECER FAVORÁVEL. Através de Acórdão em separado, atendimento integral às exigências da LRF, aplicação de multa, comunicação à Receita Federal do Brasil, recomendação à atual Administração do Poder Executivo, assinatura de prazo, determinação e declaração de procedência de denúncias, comunicação às partes.

PARECER PPL-T C- 0117 /2010

RELATÓRIO

*Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas do Município de **Água Branca**, relativa ao exercício financeiro de **2008**, de responsabilidade do Prefeito e Ordenador de Despesas, Srº **Hércules Sidney Firmino**.*

A Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal V – DIAGM V, com base nos documentos insertos nos autos, emitiu relatório inicial de fls. 1.006/1.018, em 29/01/2010, 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 288, de 24 de novembro de 2007, estimando receita e fixando despesa em R\$ 7.600.000,00, como também autorizando abertura de créditos adicionais suplementares em 100% da despesa fixada na LOA;*
- b) durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares no montante de R\$ 2.185.113,84, tendo como fonte de recursos a anulação de dotações;*
- c) foi autorizada a abertura de crédito adicional especial da ordem de R\$ 412.000,00, sem que o mesmo fosse utilizado;*
- d) a receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou o valor de R\$ 11.102.855,32, superior em 46,09% do valor previsto no orçamento;*
- e) a despesa orçamentária realizada atingiu a soma de R\$ 10.108.496,80 superior em 33,01% do valor previsto no orçamento;*
- f) o somatório da Receita de Impostos e das Transferências – RIT atingiu a soma de R\$ 5.355.178,50;*
- g) a Receita Corrente Líquida - RCL alcançou o montante de R\$ 9.921.387,32.*

2. No tocante aos demonstrativos apresentados:

- a) o Balanço Orçamentário apresenta superávit equivalente a 8,96% da receita orçamentária arrecadada;*
- b) o Balanço Financeiro registrou um saldo para o exercício seguinte, no valor de R\$ 1.723.310,58, distribuídos entre Caixa e Bancos, nas proporções de 0,94% e 99,06%, respectivamente;*
- c) o Balanço Patrimonial evidenciou superávit financeiro no valor de R\$ 738.694,11;*
- d) a Dívida Consolidada importou em R\$ 8.812.313,88.*

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\$ 1.879.392,45 correspondendo a 18,59% da Despesa Orçamentária Total (DOTR), tendo sido pagos no exercício R\$ 1.435.397,49.

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\$ 1.528.572,54 ou **61,93%** das disponibilidades do FUNDEB (limite mínimo=60%);
- b) a aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) alcançou o montante de R\$ 1.348.415,38 ou **25,18%** da RIT (limite mínimo=25%);
- c) o Município despendeu com saúde a importância de R\$ 950.899,45 ou **17,76%** da RIT;
- d) as despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R\$ 4.719.393,30 ou **47,57%** da RCL (limite máximo=60%);
- e) as despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R\$ 4.521.432,16 ou **45,57%** da RCL (limite máximo=54%).

Foi registrada nesta Corte denúncia sobre possível irregularidade ocorrida no exercício de 2008, anexada a esta PCA sob a forma de Documento nº 04297/08, versando sobre promoção pessoal do Gestor com a utilização e pintura de logomarca própria em prédio e veículos, cuja análise se deu em conjunto com os demais aspectos atinentes a Prestação de Contas em apreço.

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 29/01/2010 (fls. 1.019), a notificação, do Sr. Hércules Sidney Firmino, gestor do município.

O interessado, tempestivamente, por intermédio de representante legal, fez acostar aos autos justificativas, acompanhadas de documentação de suporte. Após compulsar detidamente a peça defensiva, a Auditoria manifestou entendimento, em 19/05/2010, através de relatório (fls. 1.697/1.701), mantendo as seguintes irregularidades atribuídas ao exercício de 2008, sob responsabilidade do então Prefeito, Srº **Hércules Sidney Firmino**:

Gestão Geral:

- 1) Despesas sem licitação no montante de R\$ 106.310,41, correspondendo ao percentual de 1,05% da Despesa Orçamentária Total;
- 2) Gastos com pagamento de pessoal, incorretamente, contabilizados como “outros serviços de terceiros – pessoa física – 3.1.90.36;
- 3) Admissão de servidores sem concurso público;
- 4) Prática de promoção pessoal relativa ao Srº Prefeito Municipal;
- 5) Não recolhimento de INSS – parte patronal no valor total de R\$ 564.748,21;
- 6) Não recolhimento de INSS sobre a prestação de serviço por pessoa física no total de R\$ 12.548,80.

Instado a manifestar-se, o Ministério Público emitiu o Parecer nº 0910/09 (fls. 1.702/1.709), da lavra do Ilustre Procurador André Carlo Torres Pontes, 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, em razão dos fatos relacionados nos itens 3 e 4;
- b) Atendimento integral às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- c) Aplicação de multa ao gestor, por infração à legislação, com fulcro no art. 56, II da LOTCE e art. 71, VIII, da CF/88 (itens 1,3 e 4);
- d) Regularidade com ressalvas as despesas à margem da lei de licitações, sem imputação de débito, em razão da falta de indicação de danos materiais ao erário;
- e) Comunicação à Receita Federal do Brasil acerca do fato relacionado às contribuições previdenciárias (INSS);

- f) Assinação de prazo à atual gestão para retirar os símbolos de promoção pessoal do anterior gestor das atividades e patrimônio público, informando ao Tribunal as despesas correspondentes;
- g) Determinação de autuação em apartado das providências e informações relacionadas ao item anterior;
- h) Recomendação à atual Administração no sentido de prevenir a repetição das falhas acusadas no exercício de 2008.

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 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 de indispensáveis no 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, 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 a 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.

- Despesas sem licitação no montante de R\$ 106.310,41, correspondendo ao montante de 1,05% da Despesa Orçamentária Total.

Dentre as despesas apontadas como não licitadas observam-se gastos com telefonia móvel, no valor de R\$ 19.605,08, tendo como credor a empresa TIM Nordeste. É cediço que, até pouco, serviços de telefonia móvel no interior do Estado eram limitados, quase exclusivamente, a empresa em foco, fato que inviabilizava o regular certame por ausência de concorrência, a situação ensejadora de inexigibilidade licitatória. Mesmo considerando que a inexigibilidade deva ser provada através de processo específico, in casu, não demonstrado, por não existir qualquer indício de dano ao erário relevo a imperfeição.

Em relação aos dispêndios realizados com o fornecimento de camisas, R\$ 10.431,00, carnes, R\$ 9.466,00, e Assessoria Jurídica, R\$ 8.406,28, por sobejarem em montante módico os limites para contratação de direta por dispensa de licitação, bem como, por não haver questionamentos, por parte da Auditoria, relativos à execução das despesas, entendo ser passível de elisão as falhas em crivo.

Diante do exposto, restaram não licitados gastos na quantia de R\$ 58.402,05, correspondendo a 0,57% da Despesa Orçamentária Total, percentual que, no nosso sentir, reclama por recomendação à Administração no sentido de se evitar a eiva, sem prejuízo da aplicação de multa legal ao ex-gestor, com arrimo no II, art. 56, da LOTCE.

- Gastos com pagamento de pessoal, incorretamente, contabilizados como “outros serviços de terceiros – pessoa física – 3.1.90.36.

Malgrado não apresentar qualquer repercussão financeira para a Entidade, a imperfeição compromete a transparência quanto à apuração de gastos com pessoal, comprometendo a análise, por parte daqueles que podem fazer uso dessas informações, induzido a ilações equivocadas. Destarte, a pecha é merecedora de censura e alvo de recomendações para o perfeito registro dos fatos contábeis.

- Admissão de servidores sem 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.

O relatório exordial e a análise de defesa apontam, em apertadíssima síntese, para a existência de servidores (médicos, Professores, Enfermeiros, etc...) contratados por tempo determinado para desenvolvimento de atividades típicas de pessoal efetivo, sem, contudo, quantificar percentualmente a representatividade desse tipo de admissão em relação ao número total de servidores da Comuna e, também, sem aferir se as referidas contratações visavam atender a interesses públicos de natureza excepcional.

O silêncio do Órgão de Instrução neste tocante obriga este Relator a agir com parcimônia, posto que a própria Constituição Federal (IX, art. 37) admite, em casos excepcionais, a contratação de servidores à margem do concurso público, em situações expressas em lei.

Ex positis, para não cometer injustiças, posiciono-me pela recomendação ao atual Mandatário no sentido de permitir o ingresso no serviço público, apenas, mediante concurso público, ressalvados os permissivos constitucionais.

- Não recolhimento de INSS – parte patronal no valor total de R\$ 564.748,21.

- Não recolhimento de INSS sobre a prestação de serviço por pessoa física no total de R\$ 12.548,80.

Para o levantamento do real valor da contribuição patronal a ser recolhida, é mister trazer à tona que, além da aplicação linear da alíquota contributiva, é imperioso expurgar do salário-contribuição, base da apuração, as parcelas descritas no §9º, art. 28, da Lei nº 8.212/91. Ademais, necessário se faz compensar os valores pagos a título de salário-família e salário-maternidade em relação à quantia calculada como contribuição previdenciária patronal devida.

Tomando por base a assertiva nuper, entendo que a metodologia utilizada pela Unidade de Instrução merece reparos, na medida em que não houve, no cálculo do salário-contribuição, a exclusão das parcelas exigidas, muito menos se vislumbra a compensação dos referidos benefícios previdenciários.

Considerando que a soma referente à parte patronal devida, sugerida pela Auditoria, não goza de certeza e liquidez; considerando que, mesmo assim, a contribuição patronal efetivamente recolhida alcançou aproximadamente 50% do valor reivindicado pela Instrução, que, diga-se de passagem, está sujeito à correção; considerando, também, que este Tribunal Pleno, em diversas ocasiões, já pacificou entendimento pela emissão de Parecer Favorável à aprovação das contas quando, em sendo esta a única falha a maculá-las, o total recolhido importar em montante igual ou superior a 50% do devido; firmo convicção que a nódoa em questão merece censura, ensejando recomendações ao atual Gestor para que apure corretamente os valores a serem recolhidos a título de contribuição previdenciária patronal, sem prejuízo da aplicação de multa pessoal ao então Alcaide, como também, comunique-se a Receita Federal do Brasil as irregularidades observadas.

- Prática de promoção pessoal relativa ao Srº Prefeito Municipal.

A Auditoria sustenta que o interessado apôs em vários edifícios e veículos da municipalidade símbolo alusivo a sua pessoa, prática rechaçada pela Constituição Federal, art. 37, § 1º, verbis:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

§ 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Comentando o preceptivo, o Parquet pondera:

“Inserida em dispositivo capitulado pelos valores máximos atrelados à Pública Administração, é forçoso reconhecer ser tal proibição instrumento de concretude dos princípios da moralidade, legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência.”

Nesta vereda, o STF, em Sede de Recurso Extraordinário (191.668), julgado pela Primeira Turma em 15/04/2008 (DJE de 30/05/2008), relatado pelo brilhante Ministro Menezes Direito, assim ementou:

“Publicidade de atos governamentais. Princípio da Impessoalidade. (...) O caput e o parágrafo 1º do art. 37 da CF impedem que haja qualquer tipo de identificação entre a publicidade e os titulares dos cargos alcançando os partidos políticos a que pertençam. O rigor do dispositivo constitucional que assegura o princípio da impessoalidade vincula a publicidade ao caráter educativo, informativo ou de orientação social é incompatível com a menção de nomes, símbolos ou imagens, aí incluídos slogans, que caracterizem promoção pessoal ou de servidores públicos. A possibilidade de vinculação do conteúdo da divulgação com o partido político a que pertença o titular do cargo público mancha o princípio da impessoalidade e desnatura o caráter educativo, informativo ou de orientação que constam do comando posto pelo constituinte dos oitenta.”

Feitas ponderações prévias, acolho, em parte, a sugestão proposta pelo Ministério Público Especial, nos seguintes termos:

“No caso dos autos, restou evidente o uso do patrimônio público para promoção pessoal, através, inclusive, de aposição de símbolo em obra pública, cuja correção ensejará, por conseguinte, despesa, a qual deverá ser suportada pelo gestor responsável.”

Esposado em todos os comentários extensamente explanados, voto pela emissão de Parecer Favorável à Aprovação das Contas Anuais da PM de Água Branca, exercício de 2008, sob a responsabilidade do Srº Hércules Sidney Firmino e, em Acórdão separado, pelo (a):

- 1) cumprimento integral das normas da LRF;
- 2) aplicação de multa pessoal ao gestor, Sr. Hércules Sidney Firmino, no valor de R\$ 2.805,10, com supedâneo nos incisos II, art. 56, da LOTCE/Pb;
- 3) comunicação à Receita Federal do Brasil acerca de irregularidades no recolhimento das contribuições previdenciárias (INSS);
- 4) assinatura do prazo de 60 dias para a atual gestão retirar os símbolos de promoção pessoal do anterior gestor das atividades e patrimônio público, informando ao Tribunal as despesas correspondentes, e, desde já, determinando a autuação em processo apartado das providências e informações acerca das despesas relacionadas;
- 5) recomendação à atual Administração no sentido de envidar esforços para prevenir a repetição das falhas apontadas no exercício de 2008;
- 6) procedência da denúncia apresentada, com consequente comunicação às partes interessadas.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE - PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO -TC-02897/09, 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 Água Branca, este **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação da Prestação de Contas do Prefeito Municipal de Água Branca, Srº **Hércules Sidney Firmino**, relativa ao exercício de 2008.

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

João Pessoa, 22 de junho de 2010

Conselheiro Fernando Rodrigues Catão
Presidente em exercício

Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Relator

Conselheiro Flávio Sátiro Fernandes

Conselheiro Arnóbio Alves Viana

Conselheiro Umberto Silveira Porto

Conselheiro Arthur Paredes Cunha Lima

Fui presente,

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