Constitucional. Administrativo. Poder Executivo Municipal. ***Prefeitura de Santana dos Garrotes****. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de* ***2009****. Prefeito. Ordenador de Despesa. Contas de Gestão. Apreciação da matéria para fins de julgamento. Atribuição definida no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba c/c o art. 1º, inciso 1°, da Lei Complementar Estadual n° 18/93 - julgamento das contas de gestão do Chefe do Executivo, na condição de Ordenador de Despesas, pelo(a): atendimento parcial às exigências da LRF, irregularidade do procedimento de inexigibilidade n° 004/2009, aplicação de multa, imputação de valor ao Gestor municipal por danos amargados pelo Erário, representação à Receita Federal e ao MPE e recomendações.*

ACÓRDÃO APL-TC- 0484/12

RELATÓRIO

Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas do Município de ***Santana dos Garrotes****, relativa ao exercício financeiro de* ***2009,*** *de responsabilidade do Prefeito e Ordenador de Despesas, Srº* ***José Alencar Lima****.*

A Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal V – DIAGM V, com base nos documentos insertos nos autos, emitiu relatório inicial de fls. 149/166, em 02/03/2012, 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 378, de 30 de dezembro de 2008, estimando receita e fixando despesa em R$ 10.003.678,00, como também autorizando abertura de créditos adicionais suplementares em 75% da despesa fixada na LOA;*

b) *durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares e especiais, no montante de R$ 3.031.900,00 e R$ 110.700,00, respectivamente, tendo como fonte de recursos 'anulação de dotações';*

c) *a receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou R$ 6.853.026,43, inferior em 31,49% o valor previsto no orçamento;*

d) *a despesa orçamentária realizada atingiu a soma de R$ 6.551.586,20 inferior em 34,51% o valor previsto no orçamento;*

e) *o somatório da Receita de Impostos e das Transferências – RIT importou em R$ 5.174.863,22;*

f) *a Receita Corrente Líquida - RCL alcançou o montante de R$ 6.853.026,43.*

2. No tocante aos demonstrativos apresentados*:*

a) *o Balanço Orçamentário do Executivo apresentou resultado deficitário em R$ 127.047,61 (receita orçamentária arrecada – transferências para o Legislativo – despesas orçamentárias do Executivo), equivalente a 1,85% da receita orçamentária arrecadada. Contudo, se adicionadas as despesas previdenciárias patronais não empenhadas (R$ 293.610,64), apuradas pela Unidade Técnica, referido deficit seria elevado para 6,55%;*

b) *o Balanço Financeiro registrou um saldo para o exercício seguinte, no valor de R$ 236.834,45, distribuídos entre Caixa e Bancos, nas proporções de 1,10% e 98,90%, respectivamente;*

c) *o Balanço Patrimonial evidenciou deficit financeiro no valor de R$ 713.842,33. Segundo a Auditoria, o balanço em questão é omisso quanto ao registro de dívida de curto prazo, no valor de R$ 351.656,60;*

d) *a Dívida Consolidada escriturada no Balanço Patrimonial não reflete a realidade da Edilidade, porquanto o mesmo negligenciou obrigações com o INSS (R$ 5.657.998,64), Caixa*

Econômica Federal (R$ 248.702,40) e ENERGISA (R$ 4.158,15), totalizando R$ 5.910.859,19.

***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$ 128.138,34 correspondendo a 1,96% da Despesa Orçamentária Total (DOTR), tendo sido pagos no exercício R$ 116.731,62.*

***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$ 870.229,00 ou **62,92%** das disponibilidades do Fundo (limite mínimo=60%);*
- ***b)*** *a aplicação, na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), alcançou o montante de R$ 1.366.989,84 ou **26,42%** da RIT (limite mínimo=25%);*
- ***c)*** *o Município despendeu, com saúde, a importância de R$ 932.912,20 ou **18,03%** da RIT;*
- ***d)*** *as despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R$ 4.680.157,29 ou **68,29**% da RCL (limite máximo=60%);*
- ***e)*** *as despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R$ 4.277.993,02 ou **62,42**% da RCL (limite máximo=54%).*

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 06/03/2012 (fls. 167), a notificação, do Sr. José Alencar Lima, gestor do município.

*O interessado, após pedido de prorrogação de prazo para apresentação de defesa, por intermédio de representante legal, fez acostar aos autos justificativas, acompanhadas de documentação de suporte (Doc. n° 7228/12). Depois de compulsar detidamente a peça defensória, a Auditoria manifestou entendimento, em 14/05/2012, através de relatório (fls. 759/783), mantendo as seguintes irregularidades atribuídas ao exercício de 2009, sob responsabilidade do então Prefeito, Sr° **José Alencar Lima:***

<u>Gestão Fiscal:</u>

1) *Gastos com pessoal, correspondendo a 68,29% da RCL, em relação ao limite (60%) estabelecido no art. 19 da LRF.*
2) *Gastos com pessoal, correspondendo a 62,42% da RCL, em relação ao limite (54%) estabelecido no art. 20, da LRF e não indicação de medidas em virtude da ultrapassagem de que trata o art. 55 da LRF.*
3) *Não publicação dos REOs em órgão oficial e envio fora do prazo do REO do 1° bimestre.*
4) *Não publicação dos RGF em órgão de imprensa oficial.*

<u>Gestão Geral:</u>

5) *Elaboração de um orçamento superestimado que não reflete a realidade municipal.*
6) *Omissão de despesa referente às obrigações patronais devidas ao INSS, no valor de R$ 293.610,64.*
7) *Não recolhimento das obrigações previdenciárias junto ao Instituto Nacional de Seguridade Social, no valor de R$ 351.656,60.*
8) *Deficit orçamentário de R$ 420.658,25, equivalente a 6,55% da receita orçamentária arrecadada.*
9) *Passivo a descoberto no valor de R$ 4.927.705,54 aliado a um deficit financeiro no valor de R$ 713.842,33.*
10) *Balanços Orçamentário e Patrimonial incorretamente elaborados.*

11) *Demonstrativos da Dívida Fundada e Flutuante incorretamente elaborados.*

12) *Crescimento da dívida flutuante em torno de 166,64% em relação ao ano anterior.*

13) *Realização de despesas sem licitação no montante de R$ 293.444,94, correspondendo a 18,25% da despesa licitável.*

14) *Realização de licitações na modalidade indevida, contrariando a Lei n° 8.666/93.*

15) *Realização de despesas superfaturadas e excessivas pelos serviços contábeis realizados no município, no valor de R$ 33.000,00.*

16) *Abandono de bens públicos no município.*

17) *Contratação elevada de servidores por excepcional interesse público, ferindo a Constituição Federal, com o agravante de não ter sido respeitado o Termo de Ajustamento de Conduta realizado com o Ministério Público.*

18) *Despesas sem comprovação, no valor de R$ 48.786,49, referentes às obrigações previdenciárias devidas ao INSS.*

19) *Pagamento de multas e juros, no valor R$ 7.036,45, pelo atraso de pagamento de obrigações previdenciárias devidas à Receita Federal, devendo tal valor ser devolvido aos cofres públicos pelo gestor.*

20) *Prática administrativa de parcelar dívidas previdenciárias e não realizar sequer o pagamento das obrigações patronais devidas no exercício.*

Instado a manifestar-se, o Ministério Público emitiu o Parecer nº 00539/12 (fls. 785/795), 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 Santana dos Garrotes, Sr. José Alencar Lima, relativas ao exercício de 2009.*

b) ***Declaração de Atendimento Parcial*** *aos preceitos da LRF.*

c) ***Aplicação de multa*** *ao Sr. José Alencar Lima, Prefeito de Santana dos Garrotes, com fulcro no art. 56 da LOTCE.*

d) ***Imputação de Débito*** *ao Sr. José Alencar Lima, no valor de R$ 65.822,94, em razão de despesas não comprovadas com o INSS; com pagamento de juros e multas; bem como com despesas por serviços já abrangidos pelo contrato administrativo.*

e) ***Comunicação*** *à Receita Federal do Brasil acerca do não recolhimento de obrigações previdenciárias.*

f) ***Recomendações*** *à Prefeitura Municipal de Santana dos Garrotes 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.*

O Relator fez incluir o feito na pauta da presente sessão, momento em que o representante do Gestor solicitou a juntada de documentos tendentes a comprovar as despesas com o INSS, merecendo a aquiescência dos Membros do Tribunal Pleno, adiando-se a apreciação para a sessão seguinte.

De retorno à DIAFI, a Divisão de Auditoria da Gestão Municipal V emitiu relatório (fls. 798/801) informando que estariam comprovadas as despesas com INSS relacionadas às sentenças judiciais (R$ 30.056,18). Noutro instante, consignou que, em relação ao montante de R$ 15.065,71, cuja defesa sustenta tratar-se de estornos, localizou apenas dois lançamentos (R$ 880,00 e R$ 722,31) que totalizam R$ 1.602,31.

Com estribo nos novos elementos encontrados, a Auditoria reduziu a despesa não comprovada com o INSS de R$ 48.786,49 para R$ 17.128,00.

O processo consta da pauta da sessão em crivo.

VOTO DO RELATOR

É dever de todo aquele que gere, administra ou, ainda, tem em sua guarda recursos de terceiros fazer prova da correta, regular e legítima aplicação destes. O poder de representar interesses/direitos alheios rima com o dever de prestar contas aos seus legítimos titulares.

No âmbito da Pública Administração este corolário ganha revelo mais destacado, visto que os interesses tutelados pertencem a toda uma coletividade. Em virtude da escassez de recursos disponíveis, a sociedade necessita que os seus representantes tratem de alocá-los de maneira mais racional, propiciando maior (eficácia) e melhor (eficiência) retorno por unidade monetária investida. É neste momento que o gestor público vem demonstrar que a sua atuação administrativa pautou-se no devido resguardo a res pública*, que o manuseio dos bens postos a sua disposição observou os princípios da Legalidade, Moralidade, Eficiência, Eficácia e Transparência, extraindo da aplicação destes os resultados mais proveitosos em favor do coletivo local.*

Destaque-se a fundamental atuação das Cortes de Contas; controle externo e, também, em última análise, forma precípua de controle social institucionalizado, já que nesse instante atua no auxílio ao Legislativo (típico poder de representatividade popular); que examina, com profundidade, as facetas administrativas e, sobre elas, emite parecer prévio conclusivo.

Dito isso, lembremo-nos que a esta Casa foram conferidas funções e atribuições essenciais para o perfeito funcionamento do Estado Democrático de Direito. Analisar as contas que nos são apresentadas, para além de um dever, é a chance de contribuir, de forma efetiva, para o aperfeiçoamento da Pública Administração brasileira e, ao mesmo tempo, aproximá-la dos anseios da sociedade.

Concluído o epílogo, passaremos a analisar, uma a uma, as eivas praticadas pelo Alcaide no transcurso do exercício em comento.

Em relação à gestão fiscal:

- Gastos com pessoal, correspondendo a 68,29% da RCL, em relação ao limite (60%) estabelecido no art. 19 da LRF.

- Gastos com pessoal, correspondendo a 62,42% da RCL, em relação ao limite (54%) estabelecido no art. 20, da LRF e não indicação de medidas em virtude da ultrapassagem de que trata o art.55 da LRF.

Mesmo que expurgássemos das despesas totais com pessoal aquelas vinculadas às obrigações previdenciárias patronais, conforme é possível extrair da interpretação elástica do Parecer PN TC n° 12/2007, os gastos dessa natureza do Município e do Executivo atingiram 60,77% e 55,97%, respectivamente, portanto, ainda acima do limite legalmente estatuído na Lei de Responsabilidade Fiscal. Outrossim, além de colidir com os preceptivos legais da LRF acima declinados, resta informar que a prática descrita compromete o equilíbrio das contas públicas, princípio balizador da Lei Complementar Federal n° 101/00, in verbis*:*

> *"Art. 1° (...)*
>
> *§ 1º 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 a 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."*

A responsabilidade fiscal perseguida pela Lei Complementar n° 101/00 visa, dentre outros, a manter, em nível controlável, os gastos com pessoal, evitando, assim, que o Ente comprometa a quase totalidade de sua receita corrente líquida com o custeio da massa remuneratória de seus servidores e dos encargos dela decorrentes, tornando, por via direta, inviável o emprego de recursos públicos em outras ações de interesse primário da sociedade.

É preciso obtemperar o fato de que a própria lei estabelece lapso temporal para o reenquadramento aos limites de pessoal nela firmado (2 quadrimestres), contados a partir da emissão do Relatório de

Gestão Fiscal que constatou a ultrapassagem destes. Nada obstante a existência de prazo legal para a regularização da situação, é obrigação do Executivo a indicação formal do caminho a ser seguido e que efetivamente o persiga para proporcionar o pretendido ajuste, conforme também determina o art. 55 da LRF. No caso presente, a desatenção ao dispositivo normativo culminou na omissão quanto à adoção das medidas saneadoras, pondo nódoa nas contas ora examinadas, ensejando multa e recomendação.

- Não publicação dos REOs em órgão oficial e envio fora do prazo do REO do 1° bimestre.

- Não publicação dos RGF em órgão de imprensa oficial.

A Constituição Federal, no caput do art. 37, estabelece os Princípios norteadores da Administração Pública, de observância compulsória por todos os entes federados. Dentre estes, no momento, destaca-se o da Publicidade. A publicidade dos atos administrativos é condição sine qua non *para viabilizar tanto o controle externo quanto o social. Para além de fazer constar em impresso oficial os dados e informações referentes aos atos gerenciais administrativos, relegando-os ao espaço circunscrito das repartições públicas, dar publicidade significa promover a divulgação destes de maneira irrestrita, propiciando o acesso àqueles que, porventura, tenham interesse no seu acompanhamento. Negar ou, de alguma forma, restringir o conhecimento das práticas administrativas configura-se violação ao direito constitucionalmente assegurado.*

Ao alçar a publicidade à condição de princípio do direito Administrativo, quis o Legislador fomentar mecanismos de participação popular na condução da res publica*, atribuindo a sociedade o poder/dever de fiscalizar e controlar o emprego dos recursos públicos postos a disposição daqueles escolhidos para administrá-los, não podendo ser aceito qualquer ato que intente frustrar tal prerrogativa de controle social. Desta feita, a aplicação de multa pessoal é cabível, como também, recomendações no sentido de proporcionar não só a publicação dos instrumentos de controles aventados, mas, principalmente, a sua ampla divulgação para o atendimento dos fins a que se prestam.*

Em relação ao envio do REO (1° bimestre) fora do prazo legal, torna-se importante destacar que o TCE/PB, a pedido da FAMUP, mediante Circular TC n° 09/09, estendeu o prazo de entrega do mencionado relatório até o dia 14/05/2009, datada do exato ingresso do Relatório Resumido de Execução Orçamentária no setor de protocolo deste Tribunal, não havendo, portanto, falha no procedimento por parte da Administração local.

Em relação à gestão geral:

- Elaboração de um orçamento superestimado que não reflete a realidade municipal.

O ordenamento jurídico pátrio determina que a previsão das receitas consignadas no projeto de lei orçamentária terá por base, pelo menos, as demonstrações de arrecadação dos três últimos exercícios, bem como as circunstâncias de ordem conjuntural e outras, que possam afetar a produtividade de cada fonte de receita (art. 30 da Lei n° 4.320/64), sem olvidar ainda que o referido projeto deverá guardar obrigatória compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (art. 5° da LRF).

Por amor a verdade, necessário se faz assentar que assiste razão a Auditoria, posto que a estimativa das receitas demonstrou evidente descompasso com o montante arrecadado no exercício, concluindo-se, por ilação, que as premissas da elaboração da LOA não foram observadas.

Em que pese restar demonstrado o desapego ao estudo do comportamento histórico das receitas do ente, assim como dos fatores internos e externos capazes de alterar a arrecadação, constituindo-se carência de planejamento, tal falha não pode ser atribuída ao Alcaide inquinado. Explico: O mandato do Sr. José Alencar Lima teve início em 01/01/2009, enquanto o projeto da LOA, por determinação legal, precisou ser encaminhado ao Legislativo até 31/08/2008, ou seja, a concepção do citado instrumento correu à conta do gestor sucedido, não possuindo o sucessor qualquer ingerência sobre sua feitura.

Para finalizar, malgrado a Auditoria não tecer maiores comentários, gostaria de deixar consignada a minha repulsa a forma como a Administração trata seus instrumentos de planejamento, notadamente a

Lei Orçamentária Anual. A LOA, malgrado não ser impositiva, é o principal mecanismo de planejamento da execução orçamentária, nela constam todas as receitas estimadas e as despesas fixadas, servindo de baliza para as ações administrativas. Acredita-se que no decurso de sua elaboração houve um estudo, pormenorizado, acerca do comportamento orçamentário. Ao adequá-la a LDO, estabeleceram-se metas a serem alcançadas, das quais o gestor comprometido não deveria se desviar. Todavia, ao ser autorizada a abertura de créditos suplementares de até 75% das despesas fixadas, a LOA transforma-se, verdadeiramente, em uma peça de ficção, não se prestando a quase nenhum fim de planejamento. Importa dizer que tal conduta assemelha-se a assinatura de um cheque em branco, cujo valor a ser sacado fica ao inteiro alvitre do portador.

- Omissão de despesa referente às obrigações patronais devidas ao INSS, no valor de R$ 293.610,64.

- Não recolhimento das obrigações previdenciárias junto ao Instituto Nacional de Seguridade Social, no valor de R$ 351.656,60.

- Deficit orçamentário de R$ 420.658,25, equivalente a 6,55% da receita orçamentária arrecadada.

- Balanços Orçamentário e Patrimonial incorretamente elaborados.

De início, frise-se que abordarei as pechas acima listadas em conjunto, vez que estas apresentam origem comum.

Quanto à omissão de despesa orçamentária, reza o exórdio que o valor das contribuições previdenciárias patronais, relativas ao INSS, empenhadas/recolhidas no exercício, somaram R$ 442.605,91, entretanto, caso fosse aplicada a alíquota contributiva patronal devida (21%) ao valor resultante da adição dos elementos de despesas 'vencimentos e vantagens fixas' (R$ 1.987.077,99) e 'contratação por tempo determinado' (R$ 1.518.715,12), o montante alcançado seria de R$ 736.216,55. Destarte, seguindo entendimento ministrado pela a Auditoria, teríamos contribuições previdenciárias não empenhadas/recolhidas na quantia de R$ 293.610,64 (quadro fl. 151 do exórdio), correspondendo a ***39,88% do valor apontado como devido****.*

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 §9°, art. 28, da Lei n° 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 lastro a afirmação 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, bem como a compensação do benefício previdenciário cognominado de salário-família.

Face ao exposto, sob a ótica deste Relator, o valor apurado como devido ao INSS não goza de certeza e liquidez, muito embora, sirva de parâmetro admissível e razoável, para verificação do quantum *contribuído pelo Ente em relação ao valor devido, posto que a discrepância não se afigura substancial. A necessidade de ajustes na apuração do montante da despesa não significa a inexistência da mesma, pelo contrário, caracteriza a ocorrência do fato gerador, passando esta a ser exigível por parte do credor, não podendo se furtar o devedor de reconhecê-la e escriturá-la.*

Por derradeiro, poder-se-ia até relevá-la, sem prejuízo da ***comunicação à Receita Federal do Brasil,*** *desde que esta fosse a única mácula a dar ensejo à emissão de* ***Parecer Contrário à Aprovação das Contas*** *em disceptação, haja vista o percentual contribuído (60,12%) e a jurisprudência consolidada no âmbito desta Corte, contudo****,*** *existem outras nódoas com idêntica força negativista.*

Ainda no que pertine ao quadro já enfocado, a Unidade Técnica elaborou estimativa da importância que deveria ser retida dos servidores a título contribuição a cargo dos segurados. Nos cálculos ali expostos, aplicou-se alíquota uniforme (11%) sobre a remuneração total dos servidores ('vencimentos e vantagens fixas' e 'contratação por tempo determinado'), chegando-se a cifra de R$ 385.637,24. Considerando que a Urbe efetuou retenções na ordem de R$ 327.591,28, entendeu o Órgão Auditor que se deixou de reter e recolher aos cofres da autarquia federal recursos no valor de R$ 58.045,96, que acrescidos daqueles vinculados à parte de responsabilidade do ente municipal totalizariam R$ 351.656,60.

Em relação às contribuições dos servidores, estimadas pelos Técnicos desta Casa, não concordo com a a forma de apuração utilizada, em razão dos motivos a seguir expostos:

1) *O Regime Geral de Previdência (INSS) faz uso de diferentes alíquotas de contribuição (de 7,5 a 11%), a depender da faixa salarial do empregado. Ademais, a maior parte dos servidores municipais é remunerada em valores igual ou ligeiramente superior ao salário mínimo vigente à época, portanto, no espectro de aplicação da menor alíquota (7,5%) e não daquela constante no pólo oposto (11%), como admitiu o Corpo Técnico.*

2) *O salário contributivo, sobre o qual incide o percentual previdenciário, é o total remuneratório percebido, dele excluídos, entre outros, os seguintes valores: 1/3 adicional de férias, horas-extras não habituais, gratificações temporárias não incorporáveis, aviso prévio indenizado. Assim, é de fácil conclusão que a incidência linear de qualquer percentual sem as necessárias exclusões distorce, para mais, a quantia obtida na operação matemática.*

3) *Não se pode esquecer que alguns profissionais, notadamente aqueles ligados ao Programa de Saúde da Família (médicos, dentista e enfermeiros), além de lhes ser conferido o direito de acumulação de cargos públicos, são remunerados em montante superior ao teto contributivo dos empregados, não incidindo obrigação dessa natureza pelo valor que superar aquele limite.*

Com arrimo nos argumentos declinados, para fins da presente apreciação, deixarei de considerar a diferença apontada pela Auditoria no que toca a parcela devida pelos servidores à previdência, por entender que método desenvolvido traz consigo vícios de difícil saneamento.

Quanto ao deficit orçamentário do Poder Executivo perquirido, entendo que o mesmo se faz presente, porém, não no montante consignado na peça de instrução inaugural.

O sistema de contabilidade pública é composto de subsistemas, a saber: orçamentário, financeiro, patrimonial, custos e compensação. Os declinados subsistemas são intrinsecamente ligados, muito embora cada um desses possa ser considerado de forma individualizada.

Segundo o subsistema orçamentário, o empenho é o ato emanado de autoridade competente que cria, para o Estado, obrigação de pagamento, pendente ou não, de implemento de condição (art. 58, Lei n° 4.320/64), sendo vedada a realização de dispêndios sem a sua prévia existência (art. 60, Lei n° 4.320/64). Em outras palavras, para fins orçamentários, a despesa nasce com a regular emissão do empenho (art. 35), que deve indicar, por obrigação, a existência de dotação suficiente, para atendê-la.

***Na esfera patrimonial**, a despesa apresenta como gênese o fato gerador, ou seja, esta uma vez incorrida, independentemente de empenhamento e/ou pagamento, deve ser alvo de registro contábil. Doutra banda, a ausência empenhamento de determinado montante das contribuições patronais previdenciárias não gera **no âmbito orçamentário** o reconhecimento de despesa, sendo impossível considerar tal quantia para fins de apuração do resultado orçamentário.*

Com base nesses termos, a despesa não legalmente empenhada (R$ 293.610,64) deve ser extirpada do quantitativo deficitário inquinado, restando a importância de R$ 127.047,61, correspondendo a 1,85% da receita total arrecadada.

Feita essas considerações, assente-se que a LRF erigiu a princípio da Administração Pública a responsabilidade na gestão fiscal, que, consoante o § 1° do art. 1°, 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.

Da exegese do disposto, extrai-se que a responsabilidade fiscal tem por finalidade precípua a manutenção do equilíbrio das contas públicas, com o fito de assegurar a regular continuidade administrativa.

Quando insignificantes, os deficits podem ser tolerados, na medida em que são passíveis de compensação em exercícios subsequentes. Contudo, a ocorrência reiterada de despesas orçamentárias superiores às receitas de mesma natureza comprometem, frontalmente, o equilíbrio das contas

propalado na LRF, desaguando no déficit financeiro evidenciado e, por consequência, a viabilidade da administração futura.

O deficit orçamentário tem consequências 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 papal moeda (União) ou, in casu, *com a inscrição em restos a pagar, elevando sobremaneira a dívida flutuante municipal, fato comprometedor da gestão administrativa dos exercícios vindouros.*

Tangente às incorreções no Balanço Orçamentário, por dever de justiça, como explanado nos parágrafos anteriores, este não merece reparos. Entretanto, no Balanço Patrimonial deveria constar, além dos gastos incorridos e não empenhados com obrigações previdenciárias do ente, o registro das dívidas reconhecidas e parceladas junto ao INSS, Caixa Econômica Federal e ENERGISA. Sendo assim, o referido demonstrativo não espelha com exatidão a situação do patrimônio da Comuna, trazendo prejuízo àqueles interessados na informação contábil e causando óbice à execução do controle externo e social.

Os fatos dissecados vão de encontro às boas práticas contábeis aplicadas à Pública Administração, dão azo à aplicação de multa e ensejam recomendação à Administração Municipal com vistas ao perfeito registro dos fatos que afetam o patrimônio municipal e sua demonstração adequada no balanço de mesma natureza, sem olvidar do imperioso processo laboral do orçamento e seu consequente acompanhamento, de modo a atender as demandas sociais e a incansável busca pelo equilíbrio econômico-financeiro da entidade.

- Passivo a descoberto no valor de R$ 4.927.705,54 aliado a um deficit financeiro no valor de R$ 713.842,33.

- Crescimento da dívida flutuante em torno de 166,64% em relação ao ano anterior.

A situação financeira e patrimonial do município de Santana dos Garrotes é deveras preocupante, seja no curto ou longo prazo.

O saldo patrimonial negativo não pode ser atribuído de forma exclusiva ao gestor do período examinado, vez que a vultosa dívida fundada decorreu de acontecimentos pretéritos, anteriores a sua assunção ao cargo máximo do Poder Executivo Municipal. Em outras palavras, o citado agente político não deu causa ao estado deplorável da dívida fundada da municipalidade.

Contudo, tendo em vista o Princípio da Continuidade Administrativa, a exclusão da responsabilidade não exime o gestor da adoção de medidas que devolvam o equilíbrio econômico-financeiro da Comuna. Analisando sob este prisma, percebe-se que o mesmo não tem envidado esforços para promoção do ajuste fiscal necessário ao saneamento do problema. Ao contrário, ao invés de buscar resultado primário positivo, limitando as despesas, sem comprometer serviços essenciais, observou-se a execução de um orçamento deficitário, sem a preocupação de restaurar a estabilidade das finanças cantada e decantada pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Sem a tomada de medidas rígidas de ajuste fiscal, o Município caminha, a passos largos, para um super endividamento. Ao gastar acima da arrecadação, a administração se obriga a fazer opção pelo pagamento daquelas despesas consideradas indispensáveis, relegando as que fogem a este rótulo para inscrição em restos a pagar, comprometendo por óbvio, o orçamento do exercício vindouro. Agir da maneira descrita é limitar as gestões futuras ao gerenciamento de enorme passivo, retirando-lhes sobremaneira a possibilidade execução de ações que visem o atendimento das demandas sociais, razão de existir do Estado.

Planejar a execução do orçamento para que este se torne superavitário é, no momento, a atitude mais sensata a ser buscada. Pois, só assim restaram recursos capazes de amortizar o principal da dívida, devolvendo o controle sobre a mesma.

O menoscabo à linha mestra orientadora da gestão fiscal responsável é digno de censura e autoriza a aplicação de multa legalmente prevista, sem prejuízos das recomendações no sentido de perseguir uma situação favorável no que tange a equação receita/despesa, com o fito de reduzir paulatinamente os

níveis de endividamento municipal, nos termos da LRF, sob pena de contaminar a análise das prestações de contas dos exercícios seguintes.

De semelhante giro, é preciso ressaltar os malefícios que o deficit financeiro traz consigo.

O art. 42, da Lei Complementar n° 101/00², veda, expressamente, ao titular de Poder ou Órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Da exegese do disposto, extrai-se que a responsabilidade fiscal tem, por finalidade precípua, a manutenção do equilíbrio das contas públicas. Ao assumir compromissos em descompasso com as receitas auferidas, a Administração passa a financiar o seu custeio com a crescente inscrição de Restos a Pagar, contribuindo para o incremento da dívida municipal e, no vertente caso, comprometendo a saúde financeira do sucessor.

Resta, portanto, demonstrada a existência de uma cintilante insuficiência financeira, correspondendo a mais de 10% da Receita Total Arrecadada. Registre-se, ainda, que tal prática é peremptoriamente vedada pelo art. 42[1] da LRF, em último ano de mandato do Chefe do Poder Executivo, posto que compromete sobremaneira a atividade administrativa sucessória. Entretanto, o exercício em análise não se enquadra no dispositivo citado, e, embora a conduta telada não autorize a emissão de parecer contrário à aprovação das contas em epígrafe, é merecedora de censura por externar, de forma inquestionável, a situação de desequilíbrio das contas municipais, atraindo para o Gestor multa e as recomendações de estilo.

- Realização de despesas sem licitação no montante de R$ 293.444,94, correspondendo a 18,25% da despesa licitável.

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

> *"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."*

Em que pese o preceptivo constitucional, percebe-se que a PM de Santana dos Garrotes deixou de licitar despesas, no montante de R$ 293.444,94, correspondendo a 18,25% das despesas licitáveis e 4,28% da despesa orçamentária total. Impõe deixar nítido, in casu, *que a infração trazida à baila autoriza a cominação de multa, sem prejuízo das recomendações no sentido de evitar a reincidência em idênticas imperfeições.*

- Realização de licitações na modalidade indevida, contrariando a Lei n° 8.666/93.

A República Federativa do Brasil é um Estado Democrático de Direito, ou seja, Poder Público e particulares estão submetidos a um círculo concêntrico de normas, donde a Constituição Federal engloba os demais, as quais são elaboradas para a sociedade e por seus legítimos representantes.

Nos dizeres do eminente Professor José Afonso[2]:

> *"O Estado Democrático de Direito reúne os princípios do Estado Democrático e do Estado de Direito, não como simples reunião formal dos respectivos elementos, porque, em verdade, revela um conceito novo que supera, na medida em que incorpora um componente revolucionário de transformação do status quo."*

---

[1] *Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.*

[2] *SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 1997.*

É de bom tom ressaltar que em um Estado Democrático de Direito o seu conjunto normativo exerce e sofre influência de seu povo. De início, e de modo geral, as regras positivadas espelham o conhecimento, o bom senso e a justeza de uma sociedade sedimentados ao longo do tempo. Importa assentar que determinado sistema de normas, em Estado de idêntica natureza, em boa medida, é reflexo do comportamento médio do povo que em seu território habita. Doutra banda, o ordenamento jurídico, em certas ocasiões, ao exigir novos modos de agir, inova o cotidiano social tendente à adequação aos seus postulados.

Ao intérprete da regra, no exercício exegético, não é facultada possibilidade entendê-la, tão somente sob aspectos meramente gramaticais, devendo, pois, valer-se da integração com outros diplomas (interpretação sistemática), notadamente a LEX MATER*, e, ainda, buscar-lhe o sentido (espírito) nas premissas ensejadoras de sua edição (interpretação teleológica). Demonstrar vilipêndio a elementar lição, buscando na letra fria o sentindo que melhor lhe aprouver, sem as devidas interações, é acreditar num amplo sistema normativo desconexo, sem liame que promova a sua agregação.*

Peço licença para citar excerto do luminoso entendimento do saudoso administrativista Geraldo Ataliba[3]:

> *" A compreensão de toda e qualquer instituição de direito público, positivamente adotada por um povo, depende de prévia percepção dos princípios fundamentais postos na sua base por esse mesmo povo, na sua manifestação política plena: a Constituição. Sendo o Direito um sistema, torna-se mais fácil apreender o conteúdo, sentido e alcance de seus institutos e normas, em função das exigências postuladas por esses princípios. Olvidar o cunho sistemático do Direito é admitir que suas formas de expressão mais salientes, as normas, formam um amontoado caótico, sem nexo, nem harmonia, em que cada preceito ou instituto pode ser arbitrária e aleatoriamente entendido e aplicado, grosseiramente indiferente aos valores jurídicos. O resultado da prevalência dessa concepção será a desordem, a insegurança, a imprevisibilidade, a liberação do arbítrio, o estímulo a prepotência. Será a negação do direito, no que ele tem de mais especial, que é sua "significação normativa", ..."*

Em idêntico raciocínio o magistério de Hugo de Brito Machado[4]:

> *"o elemento literal é de pobreza franciscana, e utilizado isoladamente pode levar a verdadeiros absurdos, de sorte que o hermeneuta pode e deve utilizar todos os elementos da interpretação, especialmente o elemento sistemático, absolutamente indispensável em qualquer trabalho sério de interpretação, e ainda o elemento teleológico, de notável valia na determinação do significado das normas."*

Superadas as considerações preambulares, lembremo-nos que a Indisponibilidade e a Supremacia do Interesse Público são princípios consignados na Constituição Federal e alicerce do direito administrativo nacional. Seja primário ou secundário, o interesse coletivo não poderá ficar a cargo do alvedrio do agente político incumbido de zelá-lo.

A licitação encerra, em si, a concretização dos princípios constitucionais explícitos no caput do art 37, da CF/88. O dever de licitar provém dos Princípios máximos da Administração Pública, a saber: Indisponibilidade do Interesse Público e da Supremacia do Interesse Público. É procedimento vinculado, como informa o inciso XXI do referido art., apresentando dupla finalidade, tanto é procedimento administrativo tendente a conceder à administração pública condições de contratar com a proposta mais vantajosa, quanto é instrumento da materialização do regime democrático, pois visa também a facultar à sociedade a oportunidade de participar dos negócios públicos.

Licitar é regra, dispensar ou inexigí-la é exceção, e como tal deve ser interpretada restritivamente, nos exatos termos da norma, in casu*, a Lei n° 8.666/93.*

Quanto à inexigibilidade para contratação de bandas musicais, o art. 25, inciso III, estabelece a possibilidade em que se admite a contratação de profissional de setor artístico por inexigibilidade licitatória, verbis*:*

> *Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:*
>
> *I – omissis;*
>
> *II – omissis;*

---

[3] *ATALIBA, Geraldo. República e Constituição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.*

[4] *Curso de Direito Tributário – 12ª edição. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 82)*

> *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 Jacoby[5] *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."*

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 n° 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.

---

[5] *Contratação direta sem licitação. 6ª edição. Ed. Fórum. Belo Horizonte.*

Ainda em relação à exclusividade, literalmente prevista no III, do art. 25, do Estatuto das Licitações e Contratos, com vênia 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 com 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 Niebuhr[6]*,* verbum ad verbo*:*

> *A proibição de contratar com empresário não exclusivo é medida prestante a impedir que terceiros aufiram 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.*

No caso em crivo (Processo de Inexigibilidade nº 04/2009; Doc. TC n° 3279/12), as cartas de exclusividade apresentadas reportam-se a meros instrumentos informativos, fornecidos aos intermediários, atestadores de que, naquela data, o referido artista possui um vínculo contratual fugaz com o terceiro, não atendendo a exigência legal.

Destarte, a inexigibilidade em questão deve ser considerada irregular e, por consequência, enseja a aplicação de multa pessoal ao Chefe do Poder Executivo.

No que toca assessoria jurídica e contábil, é entendimento recorrente deste Pleno a possibilidade de contratação de tais serviços mediante inexigibilidade, desde que haja o referido procedimento formal capaz de demonstrar o atendimento aos desígnios do inciso II, do art. 25, do Estatuto das Licitações e Contratos, condição atendida no presente caso. Dito isso, as inexigibilidades n° 01, 02 e 03, todas de 2009, devem ser consideradas regulares.

<u>- Pagamento de multas e juros, no valor R$ 7.036,45, pelo atraso de pagamento de obrigações previdenciárias devidas à Receita Federal, devendo tal valor ser devolvido aos cofres públicos pelo gestor.</u>

A respeito de impropriedades dessa espécie, os Membros do Tribunal Pleno, de forma reiterada, veem decidindo no sentido de que o pagamento de multas e juros, por atraso no pagamento de contribuições previdenciárias, não autoriza a condenação em débito do responsável, porquanto, a Administração, em função de sua múltipla obrigações e da escassez dos recursos para adimpli-las, por vezes, é compelida a escolher quais demandas são prioritárias, relegando outras a plano secundário, sem que tal atitude importe em vilipêndio àquelas inicialmente não contempladas.

<u>- Abandono de bens públicos no município.</u>

---

[6] *Dispensa e inexigibilidade de licitações públicas. 3ª edição. Ed. Fórum. Belo Horizonte, p. 181/182.*

Durante a diligência ao município, a Auditoria constatou a existência de automóveis em desuso e estacionados no pátio da Prefeitura, desde o exercício sob análise, em total estado de abandono, perdendo, com isso, o pouco valor residual que ainda lhes resta.

A defesa informa que foram editadas duas leis locais (6/2009 e 12/2009) autorizando a alienação dos veículos, vez que inservíveis à Administração. Entretanto, alega ainda que o leilão não veio a termo em função da dificuldade em encontrar os documentos dos automotores.

A falha em questão clama por recomendação à atual Chefia do Poder Executivo afim de que providencie, com a maior brevidade possível, a alienação dos automóveis sem serventia, inclusive, solicitando junto a unidade local do Departamento de Trânsito (CIRETRAN) a 2ª via dos documentos (Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo – CRLV e Recibo), assim, tornando possível a feitura dos atos negociais e impedindo maiores perdas no valor dos bens.

- Contratação elevada de servidores por excepcional interesse público, ferindo a Constituição Federal, com o agravante de não ter sido respeitado o Termo de Ajustamento de Conduta realizado com o Ministério Público.

Conforme o relatório, o município de Santana dos Garrotes possuía histórico de excessivas contratações de servidores por excepcional interesse público. Neste período, os contratados representavam um percentual de 146,53% em relação aos ocupantes de cargos efetivos, motivando a interveniência do Ministério Público, o qual firmou com a Edilidade Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, determinando a rescisão dos respectivos contratos até 31/04/2010.

A própria Auditoria, porém, reconhece a adoção de medidas suficientes a elisão da falha, tendo em vista a realização de dois concursos públicos desde então, reduzindo significativamente o número de servidores com vínculo precário. Desta forma, entendo estar superada a eiva apontada.

- Prática administrativa de parcelar dívidas previdenciárias e não realizar sequer o pagamento das obrigações patronais devidas no exercício.

A dívida consolidada junto ao INSS, decorrente de inúmeros parcelamentos de débitos previdenciário, demonstra o descontrole experimentado pelo município. Por falta de planejamento orçamentário-financeiro, a Edilidade deixa de adimplir com suas obrigações patronais necessitando recorrer ao posterior reconhecimento do débito, dividindo-o em parcelas, que beiram a infinitude.

Nesse momento, é dado início a um ciclo vicioso, quase eterno, no qual a Comuna, notadamente as de menor porte, tem, em boa parte, sua principal fonte de recursos (Fundo de Participação dos Municípios) comprometida com a retenção direta dos valores pactuados com o Instituto Nacional de Seguridade Social. Doutro giro, vale lembrar que novas despesas previdenciárias do empregador não deixam de acontecer, posto que são de cunho permanente, ocorrendo o seu fato gerador mensalmente, e trazem consigo a necessidade de novos aportes financeiros para honrar tais compromissos, fragilizando ainda mais o já depauperado caixa municipal.

Sem espaço para maiores discricionariedade na utilização dos recursos públicos, os administradores passam a não reconhecer orçamentária e patrimonialmente o passivo previdenciário do período mensal, sendo obrigados, em momento seguinte, a admitir a dívida, parcelando-a, na tentativa de obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária, documento indispensável para o recebimento de transferências voluntárias.

Ao final desse processo, a municipalidade é impingida a arcar com custos que vão muito além do valor principal do débito, vez que sobre este incidem multa de mora e juros, tornando extremamente oneroso o ajuste, e, particularmente, aumentada a quantia monetária sugada do FPM, limitando ainda mais o ato discricionário de aplicação das verbas públicas. Por isso, o parcelamento de dívida previdenciária, mesmo antes do julgamento, sob a minha ótica, não elide a irregularidade no que tange à prestação de contas, pelos motivos já expostos, apenas o faz adimplente com o órgão previdenciário, cujo crédito tributário tem sua exigibilidade suspensa.

Interromper os danosos eventos cíclicos em crivo é tarefa árdua, mas, imprescindível. Agir de maneira planejada e sob os auspícios de rigoroso ajuste fiscal são medidas adequadas e necessárias ao cessamento da situação que corrói as finanças públicas da Urbe. É o que se recomenda.

- Realização de despesas superfaturadas e excessivas pelos serviços contábeis realizados no município, no valor de R$ 33.000,00.

Sobre o tema, acolho, como minha, a precisa manifestação do Ministério Público Especial, verbis*:*

> *Em relação às despesas supostamente superfaturadas e excessivas com serviços contábeis no valor de R$ 33.000,00, pode se verificar nos autos que o contrato firmado pela Edilidade e a Sra. Germana Machado Lima teve sua vigência entre o período de 27/02/2009 e 31/12/2009, conforme Cláusula NONA (DOC TC 3587/12). Dessa forma, o pagamento mensal de R$ 5.500,00 (cinco mil e quinhentos reais) deveria ocorrer apenas em relação ao lapso temporal acima mencionado, o que totalizaria R$ 60.500,00. Consultando o SAGRES, verificou-se que no exercício de 2009 houve o pagamento de R$ 60.500,00 à contratada, não havendo mácula nesse ponto.*

Em relação aos serviços técnico-contábeis (R$ 10.000,00), prestados pela Sra. Aucione Mamede Leite, ao custo mensal de R$ 833,33, não vislumbro a presença de irregularidade na medida em que a beneficiária em questão seria responsável pela ponte informativa que ligava a Edilidade ao escritório de contabilidade, ou seja, as atividades enfocas não representavam mera sobreposição de afazeres, como aludiu o Parquet*.*

- Despesas sem comprovação, no valor de R$ 17.128,00, referentes às obrigações previdenciárias devidas ao INSS.

Nas palavras da Unidade Técnica, "o município realizou despesas junto ao INSS no valor total de R$ 892.308,65, sendo despesas orçamentárias o valor de R$ 546.717,37 (compostas de sentenças judiciais junto ao INSS no valor de R$ 30.056,18, multas e juros no valor de R$ 7.036,45, amortização de dívida no montante de R$ 85.018,83 e obrigações patronais devidas, R$ 442.605,91) e despesa extra-orçamentária no valor de R$ 327.591,28. A Auditoria solicitou todas as despesas com obrigações previdenciárias junto ao INSS sendo entregue uma documentação comprovando despesas no valor de R$ 843.522,16."

Como é costumeiro, tratando-se de contexto passível de gerar imputação de débito, por zelo e precaução, solicitei à Assessoria Técnica de Gabinete exame acurado sobre as peças encartadas pela defesa que tinham o condão de dar suporte aos registros efetuados. Os Técnicos chegaram aos quadros abaixo expostos:

INSS retido no FPM (Santana dos Garrotes)				
	Empresa	*Parcelamento I*	*Parc. II*	*Multa e Juros*
Jan/fev	*48.215,26*	*2.565,97*	*31.630,98*	-
mar/abr	*48.215,26*	*2.610,03*	*22.527,60*	-
mai/jun	*52.597,31*	*2.650,34*	*19.060,71*	*460,27*
jul/ago	*161.102,81*	*2.686,63*	*22.952,10*	*3.102,82*
set/out	*131.786,66*	*2.720,33*	*17.646,18*	-
nov/dez	*131.786,66*	*2.752,50*	*18.062,82*	-
Subtotais	***573.703,96***	***15.985,80***	***131.880,39***	***3.563,09***
Total				***725.133,24***

Despesas com INSS pagas através de outras fontes				
Documento	*Competência*	*Data*	*Página*	*Valor*
NE 97	*jan/09*	*17/02/2009*	*391*	*7.205,24*
NE 262	*fev/09*	*29/03/2009*	*396*	*5.380,43*
NE 471	*13°/2008*	*30/04/2009*	*Anexo XVIII*	*67,27*
NE 471	*dez/08*	*30/04/2009*	*Anexo XVIII*	*271,65*
NE 471	*nov/08*	*30/04/2009*	*Anexo XVIII*	*316,85*
NE 471	*out/08*	*30/04/2009*	*Anexo XVIII*	*474,72*
NE 471	*set/08*	*30/04/2009*	*Anexo XVIII*	*474,72*
NE 471	*ago/08*	*30/04/2009*	*Anexo XVIII*	*474,72*
NE 471	*jul/08*	*30/04/2009*	*Anexo XVIII*	*469,19*
NE 471	*jun/08*	*30/04/2009*	*Anexo XVIII*	*469,19*
NE 471	*mai/08*	*30/04/2009*	*Anexo XVIII*	*469,19*

NE 471	*abr/08*	*30/04/2009*	*Anexo XVIII*	*460,89*
NE 471	*mar/08*	*30/04/2009*	*Anexo XVIII*	*465,48*
NE 471	*fev/08*	*30/04/2009*	*Anexo XVIII*	*449,67*
NE 472 e 473	*fev/09*	*30/04/2009*	*425*	*1.256,94*
NE 475 e 474	*13°/2008*	*30/04/2009*	*429*	*25.913,73*
NE 627	*abr/09*	*20/05/2009*	*460*	*10.779,11*
NE 913	*mai/09*	*22/06/2009*	*453*	*12.469,55*
NE 1152 e 1153	*jun/09*	*25/07/2009*	*480*	*36.155,30*
NE 203	*Rec. Trab.*	*04/02/2009*	*384*	*3.622,84*
GE 002	*mar/09*	*30/04/2009*	*443*	*11.867,58*
GE 21	*jun/09*	*01/07/2009*	*521*	*993,19*
GE 20	*jun/09*	*01/07/2009*	*521*	*527,68*
GE 19	*jun/09*	*01/07/2009*	*525*	*194,63*
GE 60	*nov/09*	*25/11/2009*	*528*	*264,00*
GE 65	*dez/09*	*15/12/2009*	*531*	*457,60*
GE 76	*nov/09*	*16/11/2009*	*535*	*1.012,00*
GE 47 e 49		*21/10/2009*	*545*	*880,01*
GE 48	*ret. Indevida*	*05/10/2009*	*547*	*68,34*
GE 61	*Ajust lanç*		*548*	*1.012,00*
GE 73	*Ajust lanç*	*30/12/2009*	*550*	*721,60*
Total				***125.645,31***

Para além dos quadros demonstrativos, é preciso acrescer o valor referente às sentenças judiciais (R$ 26.433,34)[7] *devidamente verificada pela Unidade Técnica e aqueles relativos aos lançamentos de estorno (R$ 1.602,31). Amparado nos demonstrativos e nas considerações nuperes, é possível constatar a comprovação de despesas da ordem de R$ 878.814,20. Considerando que o montante registrado na contabilidade e informado ao SAGRES alcança a quantia de R$ 892.308,65, resta ainda uma diferença de R$ 13.494,45, a qual responderá pessoal o gestor pela ausência de elementos probantes do seu real pagamento.*

É dever de todos aqueles que guardem, gerenciem ou administrem dinheiros, bens e valores públicos a prestação de contas completa e regular. Cabe ao gestor de recursos públicos a comprovação, através de documentos aceitáveis, do bom e regular emprego destes, que importa, necessariamente, em observância aos princípios da legalidade, moralidade, economicidade, eficiência e, acima de tudo, legitimidade.

Nesta esteira, o Supremo Tribunal Federal, através do julgamento do Mandado de Segurança n° 20.335-8/DF, publicado no DJU de 25/02/83, em voto de luminosidade solar do insigne Ministro Moreira Alves, assentou:

> *"Vê-se, pois, que, em tema de Direito Financeiro, mais particularmente, em tema de controle da aplicação dos dinheiros públicos, a responsabilidade do Ordenador de Despesa pelas irregularidades apuradas se presuma, até prova em contrário, por ele subministrada."*

Isso posto, ao não comprovar o bom e regular emprego dos recursos públicos, atrai para si, o Gestor, a responsabilidade de recompor, às suas expensas, o dano suportado pelo Erário, no valor total de ***R$ 13.494,45****, sem prejuízo da comunicação à d. Procuradoria Geral de Justiça, tendo em vista os indícios de conduta enquadrada na Lei n° 8.429/92.*

*Esposado em todos os comentários extensamente explanados**,** voto, em consonância com o Ministério Público, pela emissão de Parecer Contrário à Aprovação das Contas Anuais da PM de Santana dos Garrotes, exercício de 2009, sob a responsabilidade do Sr° **José Alencar Lima** e, em Acórdão separado, pelo (a):*

1) ***Declaração de Atendimento parcial*** *aos preceitos da LRF;*

[7] *A quantia de R$ 3.622,24 já havia sido listada segundo quadro demonstrativo.*

2) ***Julgamento irregular*** *da Inexigibilidade n° 04/2009, em função do não atendimento ao disposto no inciso III, do art. 25, da Lei n° 8.666/93;*

3) ***Aplicação de multa*** *ao Sr.* ***José Alencar Lima****, Prefeito Municipal de Santana dos Garrotes, no valor de R$ 4.150,00, com fulcro no art. 56 da LOTCE, com supedâneo nos incisos II, art. 56, da LOTCE/Pb;*

4) ***Imputação de débito*** *no valor de R$ 13.494,45, ao Sr.* ***José Alencar Lima****, em razão despesas não comprovadas com obrigações previdenciárias (R$ 13.494,45);*

5) ***Assinação do prazo*** *de 60 sessenta dias ao supracitado Gestor para o devido recolhimento voluntário dos valores a ele imputados nos itens 3 e 4 nuperes*[8]*;*

6) ***Representação*** *à Receita Federal do Brasil acerca de irregularidades no recolhimento das contribuições previdenciárias (INSS);*

7) ***Representação*** *ao Ministério Público Estadual acerca das irregularidades identificadas no presente feito; notadamente no que se relaciona a não realização de processo licitatório, às despesas em duplicidade e aquelas carentes de comprovação, tipificados como atos de improbidade administrativa, para adoção de providências de estilo;*

8) ***Recomendação*** *à Prefeitura Municipal de Santana dos Garrotes no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando a reincidência das falhas constatadas no exercício em análise;*

9) ***Recomendação*** *ao atual Prefeito com vista a executar o orçamento com parcimônia, analisando o fluxo de caixa da Edilidade de maneira a não incorrer em insuficiência financeira e garantir o pagamento em dia das obrigações institucionais, inclusive os repasses previdenciários;*

10) ***Recomendação*** *ao atual Alcaide no sentido de dar devida atenção a elaboração do projeto de lei orçamentário e seu consequente acompanhamento de modo a atender as demandas sociais e a incansável busca pelo equilíbrio econômico-financeiro da entidade; e dos demonstrativos contábeis, para que estes reflitam, em conformidade com a Lei 4.320/64, a essência e a realidade dos acontecimentos contábeis, bem como especial atenção aos mandamentos constantes da Carta Magna, da Lei 8.666/93, da LCN 101/00, dos regramentos infraconstitucionais, inclusive as Resoluções Normativas desta Corte de Contas;*

11) ***Recomendação*** *ao atual Gestor na direção de dar seguimento ao processo de alienação dos veículos inservíveis à Prefeitura, evitando, assim, maiores perdas patrimoniais dos bens em desuso;*

12) ***Recomendação*** *à Prefeitura Municipal de Santana dos Garrotes no sentido de promover ajuste fiscal suficiente para honrar todos os compromissos da Edilidade, inclusive, sobretudo, aqueles referentes às obrigações previdenciárias, pondo fim ao nefasto mecanismo de sucessivos parcelamentos de débito.*

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE - PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO-TC-04957/10, os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-Pb), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, ACORDAM em:

I. ***Declarar Atendimento Parcial*** *aos preceitos da LRF;*

---

[8] *Multa – ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal – mediante a quitação de Documento de Arrecadação de Receitas Estaduais (DAE) com código "4007" - Multas do Tribunal de Contas do Estado;*

Débito – ao erário municipal.

II. ***Julgar irregular*** *a Inexigibilidade n° 04/2009, em função do não atendimento ao disposto no inciso III, do art. 25, da Lei n° 8.666/93;*

III. ***Aplicar multa*** *ao Sr. José Alencar Lima, Prefeito Municipal de Santana dos Garrotes**, no valor de R$ 4.150,00 (quatro mil, cento e cinquenta reais)**, com fulcro no inciso II, art. 56 da LOTCE;*

IV. ***Imputar débito*** *no valor de R$ 13.494,45, ao Sr. **José Alencar Lima**, em razão despesas não comprovadas com obrigações previdenciárias (R$ 13.494,45);*

V. ***Assinar o prazo de 60 sessenta dias*** *ao supracitado Gestor para o devido **recolhimento** voluntário dos valores a ele imputados nos item III e IV nuperes*[8]*;*

VI. ***Representar à Receita Federal do Brasil*** *acerca de irregularidades no recolhimento das contribuições previdenciárias (INSS);*

VII. ***Representar ao Ministério Público Estadual*** *acerca das irregularidades identificadas no presente feito; notadamente no que se relaciona a não realização de processo licitatório, às despesas em duplicidade e aquelas carentes de comprovação, tipificados como atos de improbidade administrativa, para adoção de providências de estilo;*

VIII. ***Recomendar*** *à Prefeitura Municipal de Santana dos Garrotes no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando a reincidência das falhas constatadas no exercício em análise;*

IX. ***Recomendar*** *ao atual Prefeito com vista a executar o orçamento com parcimônia, analisando o fluxo de caixa da Edilidade de maneira a não incorrer em insuficiência financeira e garantir o pagamento em dia das obrigações institucionais, inclusive os repasses previdenciários;*

X. ***Recomendar*** *ao atual Alcaide no sentido de dar devida atenção a elaboração do projeto de lei orçamentário e seu consequente acompanhamento de modo a atender as demandas sociais e a incansável busca pelo equilíbrio econômico-financeiro da entidade; e dos demonstrativos contábeis, para que estes reflitam, em conformidade com a Lei 4.320/64, a essência e a realidade dos acontecimentos contábeis, bem como especial atenção aos mandamentos constantes da Carta Magna, da Lei 8.666/93, da LCN 101/00, dos regramentos infraconstitucionais, inclusive as Resoluções Normativas desta Corte de Contas;*

XI. ***Recomendar*** *ao atual Gestor na direção de dar seguimento ao processo de alienação dos veículos inservíveis à Prefeitura, evitando, assim, maiores perdas patrimoniais dos bens em desuso;*

XII. ***Recomendar*** *à Prefeitura Municipal de Santana dos Garrotes no sentido de promover ajuste fiscal suficiente para honrar todos os compromissos da Edilidade, inclusive, sobretudo, aqueles referentes às obrigações previdenciárias, pondo fim ao nefasto mecanismo de sucessivos parcelamentos de débito.*

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

João Pessoa, 27 de junho de 2012

Conselheiro Fernando Rodrigues Catão
Presidente

Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Relator

Fui presente,

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

Em 27 de Junho de 2012



Cons. Fernando Rodrigues Catão
PRESIDENTE



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
RELATOR



Marcílio Toscano Franca Filho
PROCURADOR(A) GERAL EM EXERCÍCIO