



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO-TC-06091/10

Constitucional. Administrativo. Poder Executivo Municipal. **Prefeitura de Ibiara**. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2009. Prefeito. Agente Político. Contas de Governo. Apreciação da matéria para fins de emissão de PARECER PRÉVIO. Atribuição definida no art. 71, inciso I, c/c o art. 31, § 1º, da Constituição Federal, no art. 13, § 1º, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1º, inciso IV da Lei Complementar Estadual nº 18/93 - **EMISSÃO DE PARECER FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS, exercício 2009. Encaminhamento à consideração da egrégia Câmara de Vereadores de Ibiara**. Através de Acórdão em separado, atribuição definida no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 18/93, julgar as contas de gestão do Chefe do Executivo, na condição de Ordenador de Despesas, pelo(a): atendimento integral às exigências da LRF, irregularidades de procedimentos de inexigibilidade licitatória, aplicação de multa ao gestor, representação à Receita Federal do Brasil, comunicação ao Ministério Público Estadual e recomendações à atual Administração do Poder Executivo.

PARECER PPL-TC- 0116/12

RELATÓRIO

Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas do Município de **Ibiara**, relativa ao exercício financeiro de 2009, de responsabilidade do Prefeito e Ordenador de Despesas, Srº **Pedro Feitosa Leite**.

A Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal V – DIAGM V, com base nos documentos insertos nos autos, emitiu relatório inicial de fls. 68/85, em 31/08/2011, 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 353, de 09 de dezembro de 2008, estimando receita e fixando despesa em R\$ 6.670.968,00, como também autorizando abertura de créditos adicionais suplementares em 60% da despesa fixada na LOA;
- b) durante o exercício, somente foram abertos créditos adicionais suplementares, no montante de R\$ 1.637.526,02, tendo como fonte de recursos a anulação de dotações;
- c) a receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou o valor de R\$ 6.174.955,81, inferior em 7,57% do valor previsto no orçamento;
- d) a despesa orçamentária realizada atingiu a soma de R\$ 6.338.274,51 inferior em 4,99% do valor previsto no orçamento;
- e) o somatório da Receita de Impostos e das Transferências – RIT atingiu a soma de R\$ 5.161.790,42;
- f) a Receita Corrente Líquida - RCL alcançou o montante de R\$ 5.485.335,70.

2. No tocante aos demonstrativos apresentados:

- a) o Balanço Orçamentário apresenta superavit equivalente a 18,54% da receita orçamentária arrecadada, considerando a exclusão das despesas relacionadas ao Fundo Municipal de Saúde;
- b) o Balanço Financeiro registrou saldo para o exercício seguinte, no valor de R\$ 41.536,35, integralmente depositado em Bancos;
- c) o Balanço Patrimonial evidenciou deficit financeiro no valor de R\$ 145.883,41;

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\$ 25.915,68 correspondendo a 0,41% da Despesa Orçamentária Total (DOTR), 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\$ 523.606,79 ou **61,85%** das disponibilidades do FUNDEB (limite mínimo=60%);
- b) a aplicação, na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), alcançou o montante de R\$ 1.496.169,06 ou **28,99%** da RIT (limite mínimo=25%);
- c) o Município despendeu, com saúde, a importância de R\$ 835.784,13 ou **16,19%** da RIT;
- d) as despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R\$ 2.926.616,47 ou **53,35%** 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\$ 2.777.535,63 ou **50,64%** 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 08/09/2011 (fls. 86), a notificação, do Sr. Pedro Feitosa Leite, gestor do município.

O interessado, após pedido de prorrogação de prazo para defesa, por intermédio de representante legal, fez acostar aos autos justificativas, acompanhadas de documentação de suporte¹. Após compulsar detidamente a peça defensoria, a Auditoria manifestou entendimento, em 13/12/2011, através de relatório (fls. 624/636), mantendo as seguintes irregularidades atribuídas ao exercício de 2009, sob responsabilidade do então Prefeito, Sr° **Pedro Feitosa Leite**:

Gestão Geral:

- 1) Deficit financeiro de R\$ 145.883,41, apurado no Balanço Patrimonial.
- 2) Despesas não licitadas no valor total de R\$ 13.000,00.
- 3) Realização de processos de inexigibilidade para contratação de bandas, em desacordo com as normas em vigor, acarretando despesas irregulares no montante de R\$ 214.000,00.
- 4) Índice de evasão de alunos no percentual de 6,05%, caracterizando desperdício de recursos voltados à Educação, na quantia de R\$ 100.584,90.
- 5) Transporte escolar realizado em veículos inadequados, trazendo riscos para os estudantes, sugerindo à Administração que estabeleça sua licitação descrevendo o tipo de veículo que cumpre os dispositivos da RN TC n° 04/2006, de modo a firmar seus contratos em obediência a tal norma.
- 6) Escolas da zona rural apresentando problemas diversos (como estrutura danificada, salas de aulas improvisadas, ausência de rede de abastecimento d'água, banheiros sem condição de uso, armazenamento de gêneros alimentícios e material de limpeza em condições precárias), ensejando recomendação à atual Administração para que sejam melhoradas continuamente as instalações e condições físicas das escolas da localidade.
- 7) Não recolhimento de contribuição patronal ao INSS no montante estimado de R\$ 117.945,46.
- 8) Inexistência de aterro sanitário para o lixo produzido no Município, com recomendação para que a Administração Municipal tome providências no sentido de estabelecer local adequado.
- 9) Despesas insuficientemente comprovadas no valor de R\$ 2.480,10 (NE n° 760), em função da NF estar datada de 03/06/2006, em pleno exercício de 2009.

¹ Doc. TC 20.748/11.

Instituto a manifestar-se, o Ministério Público emitiu o Parecer nº 0463/12 (fls. 638/645), da lavra da ilustre Procuradora Elvira Samara Pereira de Oliveira, 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 anuais de responsabilidade da Sr. PEDRO FEITOSA LEITE, Prefeito Municipal de Ibiara, relativas ao exercício de 2009, sobretudo em face da existência da despesa não comprovada, conjugando-se, assim, com a não realização de licitação e o não recolhimento de contribuição previdenciária;
- b) **Declaração de atendimento integral** aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) por parte do sobredito gestor, relativamente ao exercício de 2009;
- c) **Imputação de débito** ao gestor responsável Sr. Pedro Feitosa Leite, em virtude de realização de despesas não comprovadas no valor de R\$ 2.480,10 (dois mil, quatrocentos e oitenta reais e dez centavos), conforme citado neste Parecer;
- d) **Aplicação da multa** prevista no art. 56, II, da LOTCE, pelas infrações a normas legais, conforme mencionado;
- e) **Expedição de Ofício** à Delegacia da Receita Previdenciária, enviando-lhe cópias dos documentos necessários, para fins de tomada das providências de estilo, à vista de suas competências;
- f) **Recomendação** à Prefeitura Municipal de Ibiara, no sentido de agir com observância às normas preconizadas no Código de Trânsito Brasileiro, nas resoluções pertinentes do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN), respeitar as normas de Lei Federal 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos), bem como no sentido de utilizar os recursos públicos disponíveis da maneira que melhor atendam às necessidades da comunidade local, a exemplo de: estimular o retorno dos estudantes à escola; cuidar melhor das instalações de ensino e concretizar a construção de aterro sanitário na localidade.

O Relator fez incluir o feito na pauta da presente sessão, com as intimações de praxe.

VOTO DO RELATOR

A Constituição Federal de 1988 foi pródiga ao estabelecer competências e atribuições aos Tribunais de Contas. Embora ínsitas no Capítulo referente ao Poder Legislativo, as Cortes de Contas com esse não se confundem, muito menos a ele se encontram subordinadas, desenvolvendo seus misteres auxiliando-o ou ainda a latere, por iniciativa própria, agindo com independência orçamentária, financeira e funcional, guardando com aquela relação horizontal de hierarquia.

Dentre as competências das Casas de Contas podemos destacar a apreciação das contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo, no âmbito municipal, estadual e federal, mediante parecer prévio, remetido, posteriormente, ao respectivo Parlamento para o julgamento político.

A Prestação de Contas é o fim de um ciclo que se inicia com a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias, passando pela Lei Orçamentária Anual e execução de todo orçamento. É neste momento que o gestor é obrigado a vir fazer prova de que a aplicação dos recursos públicos a ele confiados, deu-se de forma regular e eficiente, atendendo princípios que norteiam a Administração Pública, em todas as esferas.

Para o gestor probo, responsável e, sobretudo, zeloso no emprego dos recursos da sociedade, a apreciação de suas contas, por parte dos Tribunais de Contas, deve ser um momento de êxtase, posto que, nesse instante, o mesmo recebe, daqueles órgãos, a chancela sobre a adequação de sua conduta gerencial aos princípios que regem a boa administração pública, exonerando-o de suas responsabilidades, no âmbito administrativo, referente ao período examinado. Doutra banda, àquele que praticou atos de gestão incompatíveis com os interesses públicos, sejam eles primários ou secundários, e/ou afrontou os princípios norteadores da Administração Pátria, notadamente, legalidade, moralidade, economicidade e eficiência, trazendo, por consequência, prejuízo de qualquer natureza para o Ente, ser-lhe-ão cominadas as sanções impostas pela lei.

Concluso o epílogo, daremos início à análise pormenorizada das imperfeições acusadas pela Unidade Técnica de Instrução.

- Deficit financeiro de R\$ 145.883,41, apurado no Balanço Patrimonial.

Segundo o Balanço Patrimonial, o ativo financeiro, ao final do exercício, foi superado pelo passivo financeiro em R\$ 145.883,41, ou seja, as despesas de curto prazo não possuíam lastro financeiro suficiente para suportá-las.

O art. 42, da Lei Complementar nº 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.

Malgrado a especificidade do preceptivo mencionado, é bom deixar assente que a Lei de Responsabilidade Fiscal apregoa o equilíbrio econômico-financeiro durante toda gestão e não apenas nos últimos meses de mandato. Portanto, entendo cabível recomendar o 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.

- Despesas não licitadas no valor total de R\$ 13.000,00.

Se levarmos em consideração que o valor destinado à contratação de consultoria administrativa (R\$13.000,00) representa tão somente 0,2% da despesa total orçamentária do exercício (DORT), a vertente falha pode ser relevada, tudo isso à luz do entendimento prevalente nesta Corte.

- Realização de processos de inexigibilidade para contratação de bandas, em desacordo com as normas em vigor, acarretando despesas irregulares no montante de R\$ 214.000,00.

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 as demais, as quais são elaboradas para a sociedade, por seus legítimos representantes.

Nos dizeres do eminente Professor José Afonso²:

“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.”

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 justiça 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 sentido 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 Ataliba³:

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

“ 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 nexos, nem harmonia, em que cada preceito ou instituto pode ser arbitrário 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 Machado⁴:

“o elemento literal é de pobreza franciscana, e utilizado isoladamente pode levar a verdadeiros absurdos, de sorte que o hermenêuta 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 artigo, 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.

Licitatar 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;

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 Jacoby⁵ 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-

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)

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

lhe o gerenciamento dos negócios e carreira do profissional por ele representado, enquanto este guarda vínculo pontual e fugaz.

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

Acórdão 223/2005

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

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

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

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

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

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

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

Ainda em relação à exclusividade, literalmente prevista no inciso III do art. 25 do Estatuto das Licitações e Contratos, com 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 aceção como juridicamente cabível é afirmar que o termo (exclusividade) é mero adorno à peça normativa, nada lhes acrescentando. Explico: considerando que o serviço a ser prestado possui caráter personalíssimo, não podendo ser exercido por outrem senão o próprio artista, é de fácil compreensão de que todo contratado (intermediário), em ajustes de idêntica espécie, disporia de exclusividade, haja vista ser impossível ao artista apresentar espetáculo em mesmo instante em locais diversos.

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

Nesse giro, cabe destacar o lúcido escólio do doutrinador Joel de Menezes Niebuhr⁶, verbum ad verbo:

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

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

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

Em todos os casos (Processos de Inexigibilidade nº 03/2009, 04/2009, 06/2009, 07/2009, 10/2009 e 12/2009; Doc. TC nº 15.783/11), 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, as inexigibilidades em questão devem ser consideradas irregulares e, por consequência, enseja a aplicação de multa pessoal ao Chefe do Poder Executivo.

Por oportuno, é bom ressaltar que as contratações para shows artísticos musicais para as festividades alusivas ao exercício de 2009, realizadas mediante procedimentos de inexigibilidade, beneficiaram majoritariamente a empresa Xoxoteando Produções Artística Ltda (R\$ 195.000,00). Por esse motivo, entendo necessário comunicar à Receita Federal do Brasil acerca do volume de recursos manuseados pela azienda com a finalidade de verificar se esta movimentação é informada ao Órgão arrecadador da União. Cabe ainda recomendação à Administração Municipal no sentido de guardar fiel atendimento aos ditames da Lei nº 8.666/93 e a Resolução Normativa RN TC nº 03/2009.

- Índice de evasão de alunos no percentual de 6,05%, caracterizando desperdício de recursos voltados à Educação, na quantia de R\$ 100.584,90.

A Constituição Republicana vigente deu contornos mais elásticos às competências e atribuições desenvolvidas pelas Cortes de Contas. Para muito além do poder/dever de fiscalizar a congruência dos atos administrativos com os aspectos legais, orçamentários e financeiros pertinentes, aos Tribunais de Contas foi franqueada a obrigação de avaliar os resultados obtidos decorrentes da conduta adotada pelo agente político, ou seja, examiná-los também sob o ponto de vista da legitimidade e economicidade.

Com muita razão, o Constituinte alongou o braço dos TCs nas análises das contas dos responsáveis pela guarda, arrecadação e aplicação dos recursos da sociedade, dado o universo de ações que integram a gestão pública administrativa. Não basta verificar se a atuação esteve pautada na legalidade, é imperioso verificar se as metas e objetivos específicos foram alcançados (eficácia), qual o retorno por unidade de capital investido (eficiência) e ainda se a moralidade administrativa foi observada, tudo isso para preservar o interesse público, quer seja primário ou secundário.

Com efeito, resta consignado, no relatório nuper, o emprego de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE (28,99%), acima do limite constitucional determinado. Porém, apenas aplicar o dinheiro na finalidade proposta é insuficiente, necessário se faz bem utilizá-los.

Quanto à evasão escolar, conforme o MEC, o percentual médio de alunos que abandonam o ensino fundamental no Brasil gira em torno de 6% dos matriculados. Sendo assim, os níveis de evasão verificados na Edilidade encontram-se dentro da média nacional. Todavia, a situação experimentada não exime o Alcaide de envidar esforços no sentido de minimizar os índices de abandono escolar.

- Escolas da zona rural apresentando problemas diversos (como estrutura danificada, salas de aulas improvisadas, ausência de rede de abastecimento d'água, banheiros sem condição de uso, armazenamento de gêneros alimentícios e material de limpeza em condições precárias), ensejando recomendação à atual Administração para que sejam melhoradas continuamente as instalações e condições físicas das escolas da localidade.

- Transporte escolar realizado em veículos inadequados, trazendo riscos para os estudantes, sugerindo à Administração que estabeleça sua licitação descrevendo o tipo de veículo que cumpra os dispositivos da RN TC n° 04/2006, de modo a firmar seus contratos em obediência a tal norma.

Sobre as eivas acima listadas, é preciso considerar que falhas de mesmíssima natureza já foram por mim enfrentadas no cerne do Processo TC n° 4315/11 (PCA de Ibiara, 2010), julgado em 02/05/2012, momento em que fiz os comentários, a seguir transcritos, cuja aplicabilidade é integralmente absorvida pelo vertente caso.

Conforme se verifica nas fotos insertas nos autos, as unidades de ensino do Município apresentam instalações inapropriadas, principalmente as da zona rural, com salas de aulas improvisadas, ausência de rede de abastecimento de água, banheiros sem condições de uso, armazenamento de gêneros alimentícios e materiais de limpeza em condições precárias.

Também se constata a existência de escolas fechadas e em reformas, em pleno período de aulas, comprometendo sobremaneira o ano letivo e contribuindo para o aumento da evasão escolar.

Feitos os comentários, vislumbro a necessidade de chamar a atenção do gestor para a homogeneização das condições de ensino para todo o alunato, onde quer que estejam estabelecidos, notadamente, no que tange a infra-estrutura minimamente adequada.

Na tentativa de resgatar uma dívida social secular, o Estado/Nação vem implementando, ao longo das últimas décadas, mecanismos e sistemas para a universalização da Educação em seus aspectos quantitativos e qualitativos, notadamente voltado às camadas que historicamente viveram à margem do desenvolvimento da sociedade.

Programas visando melhorias na remuneração e valorização do Magistério, através da criação de fundos contábeis específicos (FUNDEF/FUNDEB); estímulo à inserção e manutenção dos educandos em sala de aula (redução a evasão escolar), mediante o “Bolsa Escola” e associado ao programa de merenda escolar; incentivo a alfabetização de jovens e adultos, são algumas das ações postas em prática para dar condições equânimes aos que necessitam da rede pública de ensino, encurtando o fosso que os separa daqueles que estão vinculados à rede particular de Educação.

Outra forma de garantir a universalização da Educação é viabilizar o acesso daqueles que residem em locais distante das unidades escolares por intermédio de programas de transporte escolar custeados com recursos das três esferas da Federação. O transporte de passageiros, especificamente escolar, deve ser constante e regular, seguro e oferecer condições mínimas de conforto, sem esquecer a estrita obediência as regras do Código Nacional de Trânsito.

Neste sentido, estabelece a Resolução Normativa RN TC n° 04/2006, com redação dada pela RN TC n° 06/2006:

“Art. 1º Na fiscalização do uso de recursos públicos para o custeio de transporte escolar, por meio de execução direta dos serviços ou por contratação de terceiros, será observado o cumprimento das determinações do Código de Trânsito Brasileiro e das Resoluções do CONTRAN, que estatuem normas de segurança, a serem cumpridas, para efeito de circulação de veículos destinados à condução coletiva de escolares.”

Depreende-se dos autos que parte substancial dos veículos utilizados para o transporte dos discentes (camionetes) não apresentavam condições básicas de conforto e, principalmente, segurança. Impossível aceitar o deslocamento de alunos situação de perigo iminente a sua integridade física.

Sobre os itens de segurança em transporte da espécie, o Código Nacional de Trânsito exige:

“Art. 105. São equipamentos obrigatórios dos veículos, entre outros a serem estabelecidos pelo CONTRAN:

I - cinto de segurança, conforme regulamentação específica do CONTRAN, com exceção dos veículos destinados ao transporte de passageiros em percursos em que seja permitido viajar em pé;

II - para os veículos de transporte e de condução escolar, os de transporte de passageiros com mais de dez lugares e os de carga com peso bruto total superior a quatro mil, quinhentos e trinta e seis quilogramas, equipamento registrador instantâneo inalterável de velocidade e tempo;

III - encosto de cabeça, para todos os tipos de veículos automotores, segundo normas estabelecidas pelo CONTRAN;

IV - (VETADO)

V - dispositivo destinado ao controle de emissão de gases poluentes e de ruído, segundo normas estabelecidas pelo CONTRAN.

Art. 107. Os veículos de aluguel, destinados ao transporte individual ou coletivo de passageiros, deverão satisfazer, além das exigências previstas neste Código, às condições técnicas e aos requisitos de segurança, higiene e conforto, estabelecidos pelo poder competente para autorizar, permitir ou conceder a exploração dessa atividade.”

Embora entenda que na zona rural de alguns municípios paraibanos o transporte escolar se mostra complicado, em face das condições das estradas vicinais ou, ainda, devido à topografia acidentada, fato que, por vezes, redundando na contratação de veículos inadequados ao transporte de passageiros (caminhonetes), não é admissível que tais situações possam oferecer riscos à integridade dos alunos que se utilizam desse serviço.

Em nosso Estado, são fartos os registros de acidentes, inclusive fatais, envolvendo alunos conduzidos irregularmente, e sem a devida proteção, por veículos contratados pelo Poder Público Municipal. A ausência de acidentes não significa que o alunado esteja sendo transportado de forma segura. Não se pode aguardar que uma fatalidade aconteça para a adoção de medidas saneadoras.

Em tempo, exsurge a necessidade de determinar ao atual gestor que providencie transporte aos estudantes dentro de padrões de segurança e conforto aceitáveis.

A conduta ora telada se contrapõe ao normativo infralegal emitido por esta Corte de Contas (RN TC n° 04/2006, alterada pela RN TC n° 06/2006), fato que enseja a aplicação da coima prevista no inciso II, art. 56, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba.

Considerando a recorrência da falta, mister se faz recomendar à atual Administração no sentido de promover medidas efetivas capazes de regularizar a situação em descompasso com a legislação em vigor.

- Inexistência de aterro sanitário para o lixo produzido no Município, com recomendação para que a Administração Municipal tome providências no sentido de estabelecer local adequado.

O acondicionamento dos dejetos de resíduos sólidos é um dos mais graves problemas ambientais enfrentados na atualidade. O crescimento populacional, o aumento do consumo, a ausência de políticas públicas eficientes referentes à matéria são algumas das causas que transformaram o lixo em situação emergencial. Buscar mecanismos para o tratamento adequado do lixo compatíveis com o modelo de desenvolvimento sócio-econômico e ambiental vigente é tarefa árdua que precisa ser executada.

Como se percebe, a situação vivenciada pelo Município de Água Branca é similar àquela experimentada pela maioria absoluta das localidades brasileiras. A solução da temática passa, obrigatoriamente, pela conjugação de esforços locais, estaduais e federais, porém não dispensa a Edilidade de adotar as medidas, ao seu alcance, suficientes a minorar os impactos ambientais negativos e os riscos à saúde pública.

Sobre o assunto, reputo como muito ajustada a manifestação do Órgão Auditor, prolatada no âmbito do Processo TC n° 02991/11 (PCA PM Santana de Mangueira, 2010), que acompanho e passo a transcrever:

“A Constituição Federal, em seu art. 23, inciso VI, estabelece a competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para proteção do meio ambiente e combate à poluição em qualquer de suas formas, podendo o ente público ser responsabilizado civilmente por danos ambientais causados por sua eventual omissão.

Seguindo os princípios elencados na Carta Magna, a Lei Federal nº 12.305 de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, proibiu o lançamento a céu aberto de resíduos sólidos ou rejeitos in natura. Entretanto, a norma estabelece prazo de dois anos para elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos e de quatro anos para implantação das ações de adequação. Vejamos:

Art. 18. A elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, nos termos previstos por esta Lei, é condição para o Distrito Federal e os Municípios terem acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade.

[...]

Art. 47. São proibidas as seguintes formas de destinação ou disposição final de resíduos sólidos ou rejeitos:

[...]

II - lançamento in natura a céu aberto, excetuados os resíduos de mineração;

[...]

Art. 54. A disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, observado o disposto no § 1º do art. 9º, deverá ser implantada em até 4 (quatro) anos após a data de publicação desta Lei.

Art. 55. O disposto nos arts. 16 e 18 entra em vigor 2 (dois) anos após a data de publicação desta Lei.

A Auditoria sugere, portanto, recomendação à atual administração no sentido de adotar medidas imediatas com o objetivo de minimizar os efeitos da poluição causada pelo “lixão” ao meio ambiente e indiretamente à saúde pública e, no prazo legal, adequar-se à legislação supracitada, com a construção de aterro sanitário municipal.”

- Não recolhimento de contribuição patronal ao INSS no montante estimado de R\$ 117.945,46.

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, não obstante a metodologia utilizada pela Unidade de Instrução merecer 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, entendo que o mesmo serve 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 ponto de afastar a eiva.

De acordo com o cálculo da Auditoria, o total de despesas com pessoal, no exercício em crivo, atingiu a cifra de R\$ 2.093.962,74, somando-se os vencimentos e vantagens fixas (R\$ 2.092.897,74) e os dispêndios contratação por tempo determinado (R\$ 1.065,00). Aplicando-se a alíquota contributiva patronal (22%) sobre o total das despesas com pessoal extrai-se o volume devido de R\$ 460.671,80. Considerando que foram empenhadas contribuições previdenciárias patronais no montante de R\$ 342.726,34, o valor estimado não empenhado/recolhido aos cofres da Seguridade Nacional importou em R\$ 117.945,46, equivalente a 25,6% do valor calculado pela Unidade Técnica.

Desde que esta falha seja a única a ensejar a emissão de parecer contrário à aprovação das contas em apreço e, cumulativamente, a Administração tenha procedido ao recolhimento previdenciário patronal em montante substancial, premissa verificada no presente caso, este Egrégio Tribunal Pleno tem,

reiteradamente, admitido a modulação da eiva, sem prejuízo da comunicação à Receita Federal do Brasil, fiscal natural da Previdência Geral, a respeito das imperfeições constatadas no tocante ao recolhimento das contribuições patronais.

- Despesas insuficientemente comprovadas no valor de R\$ 2.480,10 (NE n° 760), em função das NFS estarem datada de 03/06/2006, em pleno exercício de 2009, pelas razões expostas anteriormente. (OBS. O Gestor se comprometeu a trazer o recolhimento da referida despesa)

De acordo com as peças anexadas (doc. n° 15.767/11) aos autos pela defesa e com o entendimento do Grupo Especial de Auditoria, setor responsável pela análise da missiva defensiva, o documento fiscal referente ao serviço trata-se de nota fiscal avulsa (série “A” 000591), emitida em 03/06/2006, relativa à manutenção de determinados veículos, naquele longínquo exercício. Ato contínuo, a precitada despesa foi empenhada/paga em 03/06/2009 (NE n° 760), sob o elemento de despesa ‘Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica’ (39) e não à conta de ‘Despesas de Exercícios Anteriores’ (92).

Em documento apresentado a este Relator, cuja incorporação ao álbum processual teve a aquiescência deste Colegiado, fica translúcido que a falha originou-se em erro de grafia por parte daquele que a emitiu, senão vejamos:

A nota fiscal avulsa causadora da celeuma, como dito anteriormente, encontra-se sob a seguinte numeração ‘série A n° 000591’, datada de 03/06/2006, todavia, os documentos fiscais avulsos emitidos pela PM de Ibiara anterior e posteriormente em relação àquele em comento, NFs 000590 e 000592, respectivamente, foram expedidos em 03/06/2009. Desta forma, considerando-se que as notas fiscais são preenchidas em rigorosa sequência temporal, seria ilógico admitir a expedição de uma em determinado período pretérito, anterior em três anos, àquelas emitidas imediatamente antes e depois da mesma.

De mesmo giro, é preciso assentar a anexação de Documentação de Arrecadação Municipal (DAM), n° 002491, no valor de R\$ 118,10, atinente ao recolhimento do ISS do serviço prestado, recebido pela Tesouraria Municipal em 03/06/2009, já presente nos autos. Ante o exposto, é possível concluir, de forma inequívoca, que a imperfeição telada deveu-se ao descuido do responsável pelo preenchimento do documento, não trazendo qualquer prejuízo ao erário municipal, razão pela qual entendo superada a falta inicialmente apontada.

Encimado em todos os comentários extensamente explanados, voto pela emissão de Parecer Favorável à Aprovação das Contas Anuais da PM de Ibiara, exercício de 2009, sob a responsabilidade do Sr° **Pedro Feitosa Leite** e, em Acórdão separado, pelo (a):

- 1) **Declaração de Atendimento integral** aos preceitos da LRF;
- 2) **irregularidade** dos procedimentos de inexigibilidade n° 03/2009, 04/2009, 06/2009, 07/2009, 10/2009 e 12/2009, referentes à contratação de profissionais do setor artísticos com empresário não exclusivo;
- 3) **Aplicação de multa** ao Sr. **Pedro Feitosa Leite**, Prefeito Municipal de Ibiara, no valor de R\$ 4.150,00, com fulcro no art. 56 da LOTCE, com supedâneo no inciso II do art. 56 da LOTCE/PB, **assinando-lhe o prazo de 60 sessenta dias** para o devido recolhimento voluntário, sob pena de cobrança executiva desde logo solicitada;
- 4) **Representação** à Receita Federal do Brasil acerca de irregularidades no recolhimento das contribuições previdenciárias (INSS) e comunicar-lhe sobre o volume de recursos manuseados pela empresa Xoxoteando Produções Artísticas Ltda com a finalidade de verificar se esta movimentação é informada ao Órgão arrecadador da União;
- 5) **Recomendação** à Prefeitura Municipal de Ibiara 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;

- 6) **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;
- 7) **Recomendação** à atual administração no sentido de adotar medidas imediatas com o objetivo de minimizar os efeitos da poluição causada pelo “lixão” ao meio ambiente e indiretamente à saúde pública e, no prazo legal, adequar-se à legislação supracitada, com a construção de aterro sanitário municipal;
- 8) **Recomendação** à Prefeitura Municipal de Ibiara com vistas ao planejamento e à racionalização na utilização dos recursos destinados à Educação, com vistas à obtenção de melhorias na qualidade do ensino ofertado e à redução da evasão escolar;
- 9) **Recomendação** ao atual Gestor, para que adote as providências cabíveis junto ao Departamento Estadual de Trânsito, no sentido de regularizar a documentação dos veículos alienados pela Edilidade;
- 10) **Recomendação** ao Poder Público Municipal na direção de guardar fiel atendimento aos ditames da Lei nº 8.666/93 e a Resolução Normativa RN TC nº 03/2009 na contratação de atrações artísticas.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE - PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO-TC-06091/10, os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-Pb), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, decidem EMITIR E ENCAMINHAR ao julgamento da Egrégia Câmara Municipal de Ibiara, este **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação da Prestação de Contas do Prefeito Municipal de Ibiara, Srº **Pedro Feitosa Leite**, relativa ao exercício de 2009.

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

João Pessoa, 16 de maio de 2012

Conselheiro Fernando Rodrigues Catão
Presidente

Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Relator

Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho

Conselheiro Umberto Silveira Porto

Conselheiro Arthur Paredes Cunha Lima

Conselheiro André Carlo Torres Pontes

Fui presente,

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

Em 16 de Maio de 2012



Cons. Fernando Rodrigues Catão
PRESIDENTE



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
RELATOR



Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
CONSELHEIRO



Cons. Umberto Silveira Porto
CONSELHEIRO



Cons. Arthur Paredes Cunha Lima
CONSELHEIRO



Cons. André Carlo Torres Pontes
CONSELHEIRO



Isabella Barbosa Marinho Falcão
PROCURADOR(A) GERAL