Publicade D.O.E.

Em 271 02 10 T

Secretaria de Jiounal Pieno

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PAG-GM-2004 PROCESSO TC N.º 03603/03 DOC N.º 05391/05

Objeto: Prestação de Contas Anuais

Relator: Conselheiro Substituto Renato Sérgio Santiago Melo

Responsável: Luiz Vitoriano dos Santos

Advogado: Dr. Johnson Gonçalves de Abrantes e outros

EMENTA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL - ADMINISTRAÇÃO DIRETA -PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS - PREFEITO - ORDENADOR DE DESPESAS - APRECIAÇÃO DA MATÉRIA PARA FINS DE JULGAMENTO -Atribuição definida no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 18/93 -Constatação de irregularidades: a) ausência de arrecadação da receita tributária prevista: b) insuficiência financeira para compromissos de curto prazo; c) incompatibilidade de dados entre o REO e a PCA; d) divergência de informações entre o RGF e PCA; e e) realização de despesas sem prévio procedimento de licitação -Transgressão a dispositivos da Constituição Federal e da Legislação infra-constitucional – Eivas que comprometem parcialmente a regularidade das contas de gestão - Necessidade imperiosa de aplicação de penalidade. Julgam-se regulares com ressalvas. Aplica-se multa. Concede-se prazo para recolhimento voluntário. recomendações. Remete-se cópia dos autos à eq. Procuradoria Geral de Justica do Estado.

ACÓRDÃO APL – TC – 50 /07

Vistos, relatados e discutidos os autos da *PRESTAÇÃO DE CONTAS DO ORDENADOR DE DESPESAS DO MUNICÍPIO DE SANTARÉM/PB*, *SR. LUIZ VITORIANO DOS SANTOS*, relativa ao exercício financeiro de *2004*, acordam, por maioria, os Conselheiros integrantes do *TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA*, em sessão plenária realizada nesta data, na conformidade do voto do relator a seguir, em:

- 1) Com fundamento no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 18/93, *JULGAR REGULARES COM RESSALVAS* as referidas contas.
- 2) APLICAR MULTA ao ex-Chefe do Poder Executivo da Comuna, Sr. Luiz Vitoriano dos Santos, no valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais), com base no que dispõe o art. 56, inciso II, da Lei Complementar Estadual n.º 18/93 LOTCE/PB.
- 3) CONCEDER-LHE o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário da penalidade ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, conforme previsto no art. 3°, alínea "a", da Lei Estadual n.º 7.201, de 20 de dezembro de 2002, cabendo à Procuradoria Geral do Estado da Paraíba, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, velar pelo seu integral cumprimento, sob pena de intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4°, da Constituição do Estado da Paraíba, e na Súmula n.º 40 do eg. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba TJ/PB.
- 4) *FAZER* recomendações no sentido de que o atual Prefeito da Urbe, Sr. Valceny Hermínio de Andrade, não repita as irregularidades apontadas no relatório da unidade técnica deste Tribunal e observe sempre os preceitos constitucionais e legais pertinentes.

a e



5) REMETER cópia dos presentes autos à augusta Procuradoria Geral de Justiça do Estado da Paraíba para, diante da ocorrência de possíveis condutas criminosas e atos de improbidade administrativa, tomar as providências atinentes à espécie.

> Presente ao julgamento o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas Publique-se, registre-se e intime-se. TCE - Plenário Ministro João Agripino

> > João Pessoa, 07 de

fevereiro

de 2007

Conselheiro Arnópio Alves Viana Presidente

Cons. Substituto Renato Sérgio Santiago Melo

TTUD Durago:

Relator

Representante do Ministério Público Especial



RELATÓRIO

Tratam os autos do processo de análise da Prestação de Contas do Município de Santarém/PB, relativa ao exercício financeiro de 2004, de responsabilidade do ex-Prefeito e ex-Ordenador de Despesas, Sr. Luiz Vitoriano dos Santos, apresentada a este eg. Tribunal em 30 de março de 2005, através do Ofício GAPRE nº 0041/2005, fl. 03, datado de 29 de março do mesmo ano.

Os peritos da Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal VI - DIAGM VI desta Corte, com base nos documentos insertos nos autos, emitiram o relatório inicial de fls. 501/506, constatando, sumariamente, que: a) as contas foram apresentadas no prazo legal e os demonstrativos estão em conformidade com o disposto na Resolução TC n.º 99/97; b) o orcamento foi aprovado através da Lei Municipal n.º 138/03, estimando a receita em R\$ 2.639.727,00, fixando a despesa em igual valor e autorizando a abertura de créditos adicionais suplementares na soma de R\$ 1.319.863,50; c) durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares, no montante de R\$ 688.252,89, com a suficiente fonte de recursos para cobertura; d) a receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício ascendeu à soma de R\$ 2.783.811,31; e) a despesa orçamentária realizada atingiu o valor de R\$ 2,684.630,86; f) a receita extra-orçamentária, acumulada no exercício financeiro, alcançou a importância de R\$ 213.676,93; g) a despesa extra-orçamentária, executada durante o exercício, compreendeu um total de R\$ 321.967,82; h) a dívida municipal, registrada no final do exercício, importou em R\$ 184.262,66, representada na sua totalidade pela dívida flutuante; i) o somatório da Receita de Impostos e das Transferências – RIT atingiu a importância de R\$ 2.550.192,59; e j) a Receita Corrente Líquida – RCL alcançou o montante de R\$ 2.763.316,92.

Em seguida, os técnicos da DIAGM VI destacaram que os gastos municipais evidenciaram, sinteticamente, os seguintes aspectos: a) os recursos oriundos de convênios, escriturados no exercício, atingiram o valor de R\$ 137.285,95, sendo R\$ 130.895,06 provenientes do Governo Federal e R\$ 6.390,89 provenientes do Governo Estadual; b) as despesas com obras e serviços de engenharia totalizaram R\$ 3.600,00; e c) os estipêndios do Prefeito e do Vice-Prefeito, nos valores mensais de R\$ 5.000,00 e R\$ 2.500,00, respectivamente, estiveram acima dos limites estabelecidos no Decreto Legislativo n.º 001/1997.

Quanto às despesas condicionadas, verificou a unidade técnica desta Corte que: a) a aplicação de recursos do FUNDEF na remuneração dos profissionais do magistério abrangeu a importância de R\$ 196.627,53, equivalendo a 80,02% dos recursos recebidos do referido fundo – R\$ 245.712,49; b) a aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino alcançou o valor de R\$ 693.352,29 ou 27,19% da RIT; c) os dispêndios com saúde atingiram a importância de R\$ 293.484,28 ou 11,51% da RIT; d) as despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R\$ 1.401.716,10 ou 50,73% da RCL; e) os gastos com pessoal do Poder Executivo chegaram à soma R\$ 1.272.584,94 ou 46,05% da RCL; e f) o repasse de valores ao Poder Legislativo – R\$ 183.216,94 – correspondeu a 8,00% da receita tributária mais transferências do exercício anterior – R\$ 2.289.972,34 – e a 98,50% do montante fixado na lei orçamentária para o exercício – R\$ 186.000,00.

No tocante aos demais aspectos relacionados à gestão fiscal, evidenciou a unidade de instrução que: a) os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária — REO concernentes aos seis bimestres foram enviados ao Tribunal dentro do prazo, encontrando-se seus demonstrativos em conformidade com as normas pertinentes; e b) os Relatórios de Gestão Fiscal — RGF referentes aos dois semestres também foram enviados tempestivamente, atendendo seus demonstrativos à legislação de regência.



Ao final, a unidade técnica apresenta de forma resumida as irregularidades constatadas, quais sejam: a) ausência da arrecadação da receita tributária prevista; b) insuficiência financeira para saldar os compromissos de curto prazo no valor de R\$ 182.680,54; c) não comprovação da publicação dos REO; d) incompatibilidade de informações entre o REO e a PCA; e) não comprovação da publicação dos RGF; f) incompatibilidade de informações entre o RGF e a PCA; g) despesas não licitadas no valor de R\$ 37.189,24; h) percepção pelo Prefeito e pelo vice de subsídios superiores ao permitido para o exercício, nos valores de R\$ 12.000,00 e R\$ 6.000,00, respectivamente; i) inexistência do Conselho Municipal de Educação; j) diferença de saldo na conta do FUNDEF, no valor de R\$ 3.981,60; k) não aplicação do percentual mínimo exigido constitucionalmente em ações e serviços públicos de saúde, correspondendo a 11,51% da RIT; e I) falta de comprovação do efetivo funcionamento do Conselho Municipal de Saúde.

Processadas as devidas citações, fls. 508/512, o ex-vice-Prefeito, Sr. Anacleto Valentin Duarte, deixou o prazo transcorrer *in albis* e o ex-Prefeito Municipal, Sr. Luiz Vitoriano dos Santos, apresentou a contestação de fls. 520/525, na qual junta documentos e argumenta, em síntese, que: a) as falhas relacionadas à gestão fiscal não maculam as contas da edilidade e não constam no Parecer Normativo nº 47/01 do TCE/PB; b) os subsídios pagos ao Prefeito e ao vice estavam em conformidade com a Lei Municipal nº 083/2000; c) os Conselhos Municipais de Educação e de Saúde existiam e estavam em perfeito funcionamento; e d) as demais falhas seriam esclarecidas em nova oportunidade, haja vista o tempo para envio dos documentos reclamados ser insuficiente.

Encaminhados os autos à unidade técnica de instrução, esta, examinando a referida peça processual de defesa, emitiu o relatório de fls. 556/558, onde considera elididas as eivas concernentes à ausência de publicação dos REO e RGF, à percepção de subsídios em excesso pelo ex-Prefeito e pelo ex-vice-Prefeito, à inexistência do Conselho Municipal de Educação, à carência de comprovação do funcionamento do Conselho Municipal de Saúde e à falta de aplicação do percentual mínimo exigido constitucionalmente em ações e serviços públicos de saúde, mantendo, ao final, *in totum* o seu posicionamento exordial relativamente às demais máculas.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ao se pronunciar sobre a matéria, fls. 590/594, pugnou pelo (a): a) emissão de parecer favorável à aprovação da prestação de contas; b) atendimento parcial às disposições da LRF; e c) recomendações à Administração Municipal para evitar toda e qualquer ação administrativa que venha a macular as contas de gestão municipal.

Solicitação de pauta e notificação para sessão, conforme fls. 595/597 dos autos.

É o Relatório.

VOTO

Manuseando o álbum processual, constata-se que as contas apresentadas pelo ex-Prefeito e ex-Ordenador de Despesas da Comuna de Santarém/PB, Sr. Luiz Vitoriano dos Santos, revelam algumas irregularidades remanescentes. Com efeito, a arrecadação tributária ficou bem abaixo do valor previsto na Lei Orçamentária Anual (74,29%), caracterizando, portanto, transgressão ao preconizado no art. 11, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal — Lei Complementar Nacional n.º 101, de 04 de maio de 2000 —, que destaca a necessidade de previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos de competência da Comuna, *in verbis*:



Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, <u>previsão e efetiva arrecadação</u> de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação. (grifamos)

Conforme destacado pela Unidade Técnica, o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU possuiu uma arrecadação correspondendo a 23,45% da previsão orçamentária, demonstrando uma falta de planejamento administrativo, fato que contraria a Lei Municipal nº 0090, de 05 de abril de 2001 – Código Tributário de Rendas do Município de Santarém/PB –, especialmente o artigo 232 do mesmo dispositivo legal, que define a inscrição em dívida ativa dos valores pertencentes a edilidade, mas não pagos pelos contribuintes.

No tocante ao equilíbrio entre receitas e despesas da Comuna, verifica-se, após nova análise, que as disponibilidades financeiras do período foram no valor de R\$ 1.582,12 e os compromissos a pagar contraídos nos dois últimos quadrimestres do exercício *sub judice* atingiram o montante de R\$ 182.586,86, sendo R\$ 81.813,62 de restos a pagar, R\$ 99.409,67 de consignações e R\$ 1.363,57 dos depósitos de diversas origens, demonstrando, por conseguinte, uma insuficiência financeira para saldar os compromissos de curto prazo na importância de R\$ 181.004,74, em flagrante desrespeito ao estabelecido no art. 42 da Lei Complementar Nacional n.º 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal –, *verbatim*:

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigações de despesas 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.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

Neste sentido, é importante destacar que a supracitada mácula, de tão grave, constitui crime contra as finanças públicas previsto no art. 359-C do Código Penal brasileiro (Decreto-lei n.º 2.848, de 07 de dezembro de 1940), incluído pela Lei Nacional n.º 10.028, de 19 de outubro de 2000, *verbum pro verbo*:

Art. 359-C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa:

Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

No que diz respeito à incompatibilidade de informações entre o Relatório de Execução Orçamentária – REO e a Prestação de Contas Anual – PCA, constata-se que a divergência apontada está relacionada aos percentuais aplicados em MDE e em ações e serviços públicos de saúde. O REO demonstra aplicações em MDE de 26,79% e em ações e serviços públicos de saúde de 20%, enquanto que a unidade técnica apurou, através das informações contidas na PCA, os percentuais, respectivamente, de 27,19% e 19,68%.



No tocante a divergência de informações entre o Relatório de Gestão Fiscal — RGF e Prestação de Contas Anual — PCA, tal falha prende-se aos gastos com pessoal do Poder Executivo e às disponibilidades de caixa ao final do exercício financeiro. O RGF informa gastos com pessoal do Poder Executivo equivalendo a 46,27% da Receita Corrente Líquida, enquanto a unidade técnica calculou em 46,07%. No que tange as disponibilidades financeiras o relatório de gestão demonstra déficit de R\$ 179.143,54, enquanto o corpo técnico detectou uma insuficiência financeira de R\$ 181.004,74.

Em relação à ausência de certame licitatório, no valor de R\$ 37.189,24, fls. 494 dos autos, cabe destacar que a licitação é o meio formalmente vinculado que proporciona à Administração Pública melhores vantagens nos contratos e proporciona aos administrados a oportunidade de participar dos negócios públicos. Quando não realizada, representa séria ameaça aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como da própria probidade administrativa.

Nesse diapasão, traz-se à baila pronunciamento da ilustre representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, Dra. Sheyla Barreto Braga de Queiroz, nos autos do Processo TC n.º 04981/00, verbo ad verbum:

A licitação é, antes de tudo, um escudo da moralidade e da ética administrativa, pois, como certame promovido pelas entidades governamentais a fim de escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas, procura proteger o Tesouro, evitando favorecimentos condenáveis, combatendo o jogo de interesses escusos, impedindo o enriquecimento ilícito custeado com o dinheiro do erário, repelindo a promiscuidade administrativa e racionalizando os gastos e investimentos dos recursos do Poder Público.

Com efeito, deve ser enfatizado que a não realização dos mencionados procedimentos licitatórios exigíveis vai, desde a origem, de encontro ao preconizado na Constituição da República Federativa do Brasil, especialmente o disciplinado no art. 37, inciso XXI, verbum pro verbo:

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

I - (...)

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 obrigação 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. (grifo inexistente no original)

É importante salientar que as hipóteses infraconstitucionais de dispensa e inexigibilidade de licitação são taxativas e estão disciplinadas na Lei Nacional n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Neste contexto, deve ser destacado que a não realização do certame, exceto nos restritos casos



prenunciados na reverenciada norma, é algo que, de tão grave, consiste em crime previsto no art. 89 do próprio Estatuto das Licitações e dos Contratos Administrativos, *ipsis litteris*:

Art. 89 — Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade:

Pena – detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos, e multa.

Parágrafo Único. Na mesma pena incorre aquele que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, beneficiou-se da dispensa ou inexigibilidade ilegal, para celebrar contrato com o Poder Público.

Ademais, consoante previsto no art. 10, inciso VIII, da lei que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional — Lei Nacional n.º 8.429, de 2 de junho de 1992 —, a dispensa indevida do procedimento de licitação consiste em ato de improbidade administrativa que causa prejuízo ao erário, senão vejamos:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

I - (...)

VIII – frustrar a licitude de processo licitatório ou <u>dispensá-lo indevidamente;</u> (grifamos)

Comungando com o supracitado entendimento, reportamo-nos, desta feita, à manifestação do eminente representante do Ministério Público Especial do Estado da Paraíba, Dr. Marcílio Toscano Franca Filho, nos autos do Processo TC n.º 04588/97, *in verbis*:

Cumpre recordar que a licitação é procedimento vinculado, formalmente ligado à lei (Lei 8.666/93), não comportando discricionariedades em sua realização ou dispensa. A não realização de procedimento licitatório, fora das hipóteses legalmente previstas, constitui grave infração à norma legal, podendo dar ensejo até mesmo à conduta tipificada como crime. (grifo nosso)

No que diz respeito à divergência na conta do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério — FUNDEF, detectada pela unidade técnica, verifica-se, *ab initio*, a realização de transferências de recursos de outras fontes do Município para a conta-corrente específica do referido fundo. Entretanto, após minuciosa análise dos extratos bancários, constata-se que todos os repasses foram aplicados, inclusive o resultado do exercício anterior. Diante de tal constatação, não há como penalizar o ex-gestor, cabendo recomendações ao atual Prefeito no sentido de evitar a falha apontada.

Por fim, diante das diversas transgressões a disposições normativas do direito objetivo pátrio resta configurada a necessidade imperiosa de aplicação, ao ex-Chefe do Poder Executivo da Comuna de Santarém/PB, Sr. Luiz Vitoriano dos Santos, da multa de até R\$ 2.805,10 — valor

atualizado pela Portaria n.º 039/06 do TCE/PB –, prevista no art. 56, inciso II, da Lei Orgânica do TCE/PB – Lei Complementar Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993, *verbum pro verbo*:

Art. 56 – O Tribunal pode também aplicar multa de até Cr\$ 50.000.000,00 (cinqüenta milhões de cruzeiros) aos responsáveis por:

I - (omissis)

 II – infração grave a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

Ex positis, voto pelo (a):

- 1) *EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO* à aprovação da Prestação de Contas do ex-Prefeito Municipal de Santarém/PB, Sr. Luiz Vitoriano dos Santos, relativa ao exercício financeiro de 2004, com base no art. 71, inciso I, c/c o art. 31, § 1°, da Constituição Federal, no art. 13, § 1°, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1°, inciso IV, da Lei Complementar Estadual n.º 18/93, encaminhando a referida decisão à consideração da eg. Câmara de Vereadores da Urbe para julgamento político da referida autoridade.
- 2) *EMISSÃO DE PARECER* declarando o atendimento parcial das exigências essenciais da Lei de Responsabilidade Fiscal, na Gestão do ex-Chefe do Poder Executivo do Município de Santarém/PB, Sr. Luiz Vitoriano dos Santos, durante o exercício financeiro de 2004, com apoio no art. 56, *caput*, da referida lei.
- 3) *REGULARIDADE COM RESSALVAS* das contas do ex-Ordenador de Despesas da Comuna no exercício financeiro de 2004, Sr. Luiz Vitoriano dos Santos, com fundamento no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 18/93.
- 4) *APLICAÇÃO DE MULTA* ao ex-Chefe do Poder Executivo do Município, Sr. Luiz Vitoriano dos Santos, no valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais), com base no que dispõe o art. 56, inciso II, da Lei Complementar Estadual n.º 18/93 LOTCE/PB.
- 5) CONCESSÃO do prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário da penalidade ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, conforme previsto no art. 3º, alínea "a", da Lei Estadual n.º 7.201, de 20 de dezembro de 2002, cabendo à Procuradoria Geral do Estado da Paraíba, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, velar pelo seu integral cumprimento, sob pena de intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba, e na Súmula n.º 40 do eg. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba TJ/PB.
- 6) *ENVIO DE RECOMENDAÇÃO* no sentido de que o atual Prefeito da Urbe, Sr. Valceny Hermínio de Andrade, adote medidas visando evitar as irregularidades apontadas no relatório da unidade técnica deste Tribunal.
- 7) *REMESSA* de cópia dos presentes autos à augusta Procuradoria Geral de Justiça do Estado da Paraíba para, diante da ocorrência de possíveis condutas criminosas e atos de improbidade administrativa, tomar as providências atinentes à espécie.

É o voto.