JULGAMENTO DE CONTAS MUNICIPAIS
(EXERCÍCIO - 2005 - VALTER APARECIDO PEGORER

CÓPIA FIDEDIGNA DO RELATÓRIO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ,

REFERENTE AO PROCESSO Nº. 139414/2006, DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, RELATIVOS ÀS CONTAS DO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2005 DA PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE APUCARANA – PARANÁ.

ACÓRDÃO DE PARECER PRÉVIO Nº. 418/2014 - PRIMEIRA CÂMARA.

INTERESSADO: VALTER APARECIDO PEGORER

RELATOR: AUDITOR IVENS ZSCHOERPER LINHARES

EMENTA: Prestação de contas anual do Poder Executivo do Município de Apucarana, exercício 2005. Inobservância da lei 8.666/93 para contratações por dispensa ou inexigibilidade de licitação. Emissão de Parecer Prévio recomendando a **IRREGULARIDADE** das contas. Instauração de Tomada de Contas Extraordinária, com distribuição por prevenção, para apuração de dano ao erário e desvio de recursos.

I - DO RELATÓRIO

Trata-se de prestação de contas anual do Poder Executivo do Município de Apucarana, relativa ao exercício financeiro de 2005, sob a responsabilidade do Sr. VALTER APARECIDO PEGORER.

Relata a Diretoria de Contas Municipais, em primeira análise, pela instrução nº. 2281/06 (peça nº. 14) apontamento das irregularidades relativas a: I) legalidade das alterações orçamentárias; II) movimentação de recursos em instituição financeira privada; III) inconsistências injustificadas nos saldos em relação às posições apresentadas nos extratos das instituições bancárias; IV) omissão de conta corrente no sistema informatizado; V) existência de saldos de recursos consignados em folha de pagamento; VI) falta de repasse dos valores consignados em folha de pagamento em favor do INSS e/ou RPPS; VII) análise da gestão fiscal; VIII) realização de despesas sem licitação ou sem indicação de dispensa; IX) inconsistência ou omissão de dados do RGPS; X) entrega na prestação de contas eletrônica com atraso; e XI) ausência de aplicação do mínimo legal em saúde.

A unidade ainda apontou as multas aplicáveis ao responsável, e opinou pela abertura de contraditório.

Regularmente citado, o Senhor Valter Aparecido Pegorer apresentou, por diversas oportunidades, justificativas e documentos com o intuito de sanar as irregularidades apontadas.

Mediante o despacho nº. 2674/12 (peça nº. 81), foi determinada nova remessa dos autos à Diretoria de Contas Municipais para que emitisse nova instrução, analisando as defesas apresentadas pelo gestor e incluindo, no corpo da instrução, análise conclusiva às irregularidades apontadas nos autos de relatório de inspeção nº. 172353/05, apensados aos presentes.

A diretoria de Contas Municipais, por intermédio da instrução nº. 4266/12 (peça nº. 82), opinou pela oportunização de contraditório ao gestor para que se manifestasse acerca dos QUINZE achados referentes à educação e a saúde, relativos ao primeiro trimestre de 2005, provenientes do relatório de inspeção externa supracitado.

Devidamente intimado - Certidão de Comunicação Processual Eletrônica (peça nº. 84), o Senhor Valter Aparecido Pegorer, por intermédio de seu advogado, regularmente constituído, apresentou justificativas e documentos, por meio das peças nºs 99 e 100.

Conclusivamente, a Diretoria de Contas Municipais, pela instrução nº. 4505/13 (peça nº. 103), opinou pela IRREGULARIDADE das contas, em razão da aberta de créditos adicionais acima do limite fixado pela lei orçamentária anual.

A unidade ainda apontou ressalva relativamente a: I) utilização de dotações de fontes vinculadas como recursos para abertura de créditos adicionais; II) movimentação de recursos em instituição financeira privada; III) manutenção de elevado saldo em caixa ou existência de saldo negativo; IV) inconsistências injustificadas nos saldos em relação às posições apresentadas nos extratos das instituições bancárias; V) omissão de conta corrente no sistema informatizado; e VI) ausência do pleno exercício da capacidade tributária.

A DCM também opinou pela imposição de multas administrativas ao gestor, em razão do atraso na entrega da prestação de contas eletrônica e do atraso na entrega da análise de gestão fiscal.

Por fim, especificamente quanto aos achados constantes no relatório de inspeção externa nº. 172353/05, apenso a estes autos, a Diretoria de Contas Municipais deixou de atribuir qualquer juízo de valor, limitando-se a atestar que o interessado não se manifestou.

O Ministério Público de Contas, por intermédio do parecer nº. 4854/14 (peça nº. 104) considera que os artigos 4º e 5º da lei orçamentária anual do município se contradizem, sendo que o último está em dissonância com a Constituição Federal, de modo que a abertura de créditos adicionais acima do limite não encontra guarida. Em razão disso, opinou pela DESAPROVAÇÃO das contas em apreço.

Por meio do despacho nº. 944/14, determinou o retorno dos autos à Diretoria de Contas Municipais a fim de que procedesse à nova análise dos achados constantes no relatório de inspeção nº. 172353/05, e indicasse eventuais valores que pudessem configurar hipótese de dano ao erário ou desvio de recursos públicos, ensejando a condenação do gestor à sua devolução.

A Diretoria de Contas Municipais, pela informação nº. 902/14 (peça nº. 106), afirmou que o responsável, quando da oportunidade de defesa sobre os achados constantes no relatório de inspeção, limitou-se a esclarecer que faltavam profissionais da área de saúde e que houve o efetivo cumprimento desse direito constitucional. A unidade técnica, diante disso, entende que, somente a partir dos elementos disponíveis nos autos de relatório de inspeção, é impossível aferir com objetividade a ocorrência de possível dano ao erário ou desvio de recursos.

Por fim, ressaltou que as inspeções realizadas no exercício de 2005 tinham como objetivo precípuo a verificação da gestão dos recursos nas áreas selecionadas visando à prescrição de orientações no sentido de apontar os caminhos julgados adequados e aceitáveis, e não a aplicação de penalidades aos jurisdicionados. Diante disso, entende que, para que se apure eventual dano ao erário ou desvio de recursos, é necessária a instauração de uma tomada de contas.

O Ministério Público de Contas (parecer nº. 9274/14 - peça nº. 110) ratifica o disposto no parecer anterior, pela DESAPROVAÇÃO das contas e imputação de multa administrativa, ressaltando a necessidade de instauração de tomada de contas extraordinárias, para que se apurem os fatos relativos aos achados constantes no relatório de inspeção supracitado.

É o relatório.

II. DO VOTO

Conforme relatado, a Diretoria de Contas Municipais e o Ministério Público de Contas manifestam entendimento uniforme de que as contas em apreço devem ser consideradas IRREGULARES, em razão da abertura de créditos adicionais acima do limite, devendo ser instaurada, ainda, tomada de contas extraordinária para apuração de eventual dano ao erário relativamente aos achados constantes no relatório de inspeção nº. 172353/05.

O relator diverge dos opinativos uniformes no que diz respeito ao fundamento pelo qual as contas devem ser julgadas irregulares.

Conforme se depreende dos autos, a Diretoria de Contas Municipais, em exame inicial (peça nº. 14), considerou que as alterações orçamentárias alcançaram um índice de 32,59%, enquanto o limite previsto na lei orçamentária anual do município seria de 25%, nos termos do art. 4º do citado diploma legal.

O Município de Apucarana, no entanto, na defesa de peça nº. 29, afirma que devem ser observadas as exceções previstas no §. 1 do art. 4º e no art. 5º da lei orçamentária anual.

Argumenta, diante disso, que devem ser excluídas do cômputo do limite permitido as alterações orçamentárias suplementares decorrentes de amortização de dívida fundada e insuficiência de dotação para cobertura de despesas com pessoal, o que resultaria num índice de alterações de 22,10% do valor geral do orçamento.

As manifestações do Senhor Valter Aparecido Pegorer foram todas no mesmo sentido, pugnando pela regularização do item.

A Diretoria de Contas Municipais, no entanto, em todas as instruções supervenientes, afirma que o art. 5º contrapõe o art. 4º. da lei orçamentária anual do município e afronta o disposto no art. 167, VII, da Constituição Federal, pois estaria possibilitando a concessão ou utilização de créditos ilimitados, o que é expressamente vedado pelo dispositivo constitucional, posição que é encampada pelo Ministério Público de Contas.

Entretanto, entendo que assiste razão à defesa, considerando que, jamais houve declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos legais municipais - tanto pelo Poder Judiciário quanto em incidente de inconstitucionalidade nesta Corte, restando hígida a lei orçamentária anual do município, cuja vigência é indiscutível e a constitucionalidade presumida.

Em sentido contrário, aliás, insta salientar que, na análise das contas do Poder Executivo do Município de Apucarana no exercício de 2006, a Diretoria de Contas Municipais, em situação idêntica, entendeu procedentes os esclarecimentos trazidos pelos interessados, e concluiu pela regularidade do item relativo às alterações orçamentárias, no que foi acompanhada pelo Ministério Público de Contas, resultando em análise favorável desse item, consubstanciada no Acórdão de Parecer Prévio nº. 187/14 - Primeira Câmara.

Vale acrescentar que, na instrução nº. 4557/07, nos autos nº. 14970-7/07, que tratou das contas do exercício de 2006, a unidade técnica emitiu o seguinte comentário acerca dessa matéria, que envolvia, justamente, a possibilidade de retirada do cômputo do limite permitido às alterações orçamentárias decorrentes de amortização da dívida fundada e insuficiência de dotação para a cobertura de despesas com pessoal:

"Diante das justificativas e documentos apresentados, e em consulta ao sistema informatizado foi possível constatar que os esclarecimentos trazidos pelo interessado são procedentes, assim, esta diretoria procedeu ao novo cálculo dos valores que podem ser excluídos do limite de 25% autorizado na LOA, conforme quadros abaixo, desta forma, opinamos pela regularização do item" (peça nº. 27, f.7, dos autos citados).

Dessa forma, os atos praticados pelo gestor municipal, durante o exercício de 2005, no que tange à abertura de créditos adicionais, estavam calcados em lei municipal com plena eficácia, não se podendo desconsiderar as exceções legais simplesmente em razão de meros opinativos pela inconstitucionalidade dos dispositivos.

Diante disso, acolhendo os esclarecimentos prestados pelo Município de Apucarana e pelo Sr. Valter Aparecido Pegorer, e em respeito à uniformidade das decisões desta Corte, tenho que o item relativo às alterações orçamentárias deve ser considerado regular, visto que foi utilizado índice inferior ao limite constante na lei orçamentária anual do município, na exegese dos artigos 4º e 5º do citado diploma legal.

Noutro viés, muito embora considerado regularizado pela Diretoria de Contas Municipais - acompanhada pelo Ministério de Contas, o item que deve constituir fundamento para a recomendação de irregularidade das presentes contas é o relativo à realização de despesas sem licitação ou sem indicação de processo de dispensa.

Na instrução de primeiro exame, a Diretoria de Contas Municipais identificou uma série de contratos firmados sem que houvesse sido apresentado o processo licitatório ou o procedimento de dispensa ou inexigibilidade.

No curso da instrução, no entanto, em especial por intermédio das peças nº. 73 a 76, o Sr. Valter Aparecido Pegorer encaminhou cópias de todos os procedimentos de dispensa e inexigibilidade relativos aos empenhos identificados pela unidade técnica deste Tribunal, o que serviu de alicerce para que a Diretoria de Contas Municipais considerasse o item regularizado.

Não obstante, analisando os documentos apresentados, entendo que os procedimentos de dispensa e inexigibilidade, em sua quase totalidade, não obedeceram aos preceitos contidos na Lei Federal nº. 8.666/93 (Lei de Licitações).

As exceções são os gastos realizados por meio dos empenhos nº. 1322 (para comércio de materiais de construção Praias Ipanema Ltda., no valor de R$ 11.225,00), nº. 3063 (para SERCONTRANS - Comércio de Material de Construção Ltda., no valor de R$ 11.991,25), nº. 5002 (para R.B. Coelho Consultares Associados Ltda., no valor de R$ 14.750,00), nº. 5729 (para Bizantina Engenharia e Construções, no valor de R$ 8.700,00), e nº. 7040 (para Pancier Arquitetura e Engenharia Ltda., no valor de R$ 14.800,00), enquadrados na situação descrita no art. 24, I, da lei nº. 8.66/93 e que, por isso, se submetem as exigências do supracitado normativo.

Todos os demais 66 (sessenta e seis) contratos, firmados por meio de procedimento de dispensa ou inexigibilidade de licitação, e que totalizaram um valor de R$ 2.829.206,65 (dois milhões, oitocentos e vinte e nove mil, duzentos e seis reais e sessenta e cinco centavos), não respeitaram o disposto no parágrafo único do art. 26 da Lei Federal de Licitações.

A análise das peças nºs 75 e 76 destes autos os procedimentos de dispensa ou inexigibilidade não vieram acompanhados da caracterização da situação emergencial ou calamitosa - quando cabível -, da razão da escolha do fornecedor ou executante, e, mais grave ainda, da justificativa dos preços executados.

Releva notar, à guisa de exemplificação, que, do montante total já citado R$ 984.149,03 foram destinados ao Instituto de Promoção Humana do Paraná - IPROHPAR, para fornecimento de pães multimistura às creches municipais e à merenda escolar, por intermédio de contratações por dispensa de licitação, conforme se infere dos empenhos nºs 829, 1042, 8602, 8603, 8605, 10117 e 10121.

Nesse caso especifico, a Diretoria de Contas Municipais considerou regulares os repasses, com fulcro na interpretação do art. 24, XII, da lei de licitações.

Ora, a simples leitura do citado dispositivo é suficiente para tornar clarividentes as irregularidades cometidas, pois mais do que evidente que o caso em apreço não se amolda ao permissivo legal.

Dispõe o inciso XII do art. 24 que é dispensável a licitação "nas compras de hortifrutigranjeiros, pão e outros gêneros perecíveis, no tempo necessário para a realização dos processos licitatórios correspondentes, realizadas diretamente com base no preço do dia".

A finalidade legal, portanto, é que a administração, enquanto tramitar o processo licitatório instaurado, não fique privada de gêneros perecíveis e diariamente consumidos, podendo adquirir, diariamente, a quantidade necessária.

Não foi dessa maneira que agiu o gestor municipal. Como se pode observar pelas vultosas quantias constantes nos empenhos, não houve compras de produtos com base na necessidade e preço do dia. Aliás, não há, nos autos, notícias de qualquer processo licitatório instaurado para a aquisição de "pães multimistura" e, mesmo que houvesse, a duração de um ano para a sua conclusão (os empenhos são de janeiro a dezembro de 2005) atentaria de modo contra o princípio da eficiência administrativa.

Caracterizadas as irregularidades, portanto, com destaque à relativa aos repasses ao IPROHPAR, divirjo dos opinativos uniformes e considero que a inobservância dos preceitos legais, formais e materiais, na contratações por dispensa e inexigibilidade de licitação em apreço deve constituir fundamento para que se recomende a irregularidade das contas do Poder Executivo do Município de Apucarana, exercício de 2005, com fulcro no art. 16, III, "b", da Lei Complementar nº. 113/2005.

Ainda, considerando a dificuldade de se apurar, nos presentes atos, eventual existência de dano ao erário ou de desvios de recursos, conforme atestou a Diretoria de Contas Municipais, é imperativa a necessidade de instauração de tomadas de contas extraordinária, nos termos do art. 236 do Regimento Interno desta Corte, com vistas a analisar os contratos envolvendo o Município de Apucarana, no exercício de 2005, objeto do Relatório de Inspeção nº. 149707/07, anexado aos presentes autos, que foram firmados por meio de dispensa ou inexigibilidade de licitação, levando-se em conta o expressivo montante de recursos públicos que deixaram de ter sua destinação e utilização devidamente analisadas por este Tribunal.

Com base no disposto no art. 346-A, III, do Regimento Interno, a distribuição desse novo processo deve se dar por dependência.

Deixo de propor a aplicação de sanções ao gestor municipal, em razão de os fatos terem se concretizado no exercício financeiro de 2005, anteriormente, portanto, à vigência da Lei Complementar nº. 113/2005, nos termos do Prejulgado nº. 01, desta Corte.

Por derradeiro, acompanhando os opinativos uniformes, e utilizando-os como razão para decidir, proponho a consignação de ressalvas quanto a: I) utilização de dotações de fontes vinculadas como recursos para abertura de créditos adicionais; II) movimentação de recursos em instituição financeira privada; III) manutenção de elevado saldo em caixa ou existência de saldo negativo; IV) inconsistência injustificadas nos saldos em relação às posições apresentadas nos extratos das instituições bancárias; V) omissão de conta corrente no sistema informatizado; e VI) ausência do pleno exercício da capacidade tributária.

Diante de todo o exposto, VOTO no sentido de que:

I) sema emitido parecer prévio recomendando a IRREGULARIDADE das contas do Poder Executivo do Município de Apucarana, relativas ao exercício financeiro de 2005, sob a responsabilidade do Sr. Valter Aparecido Pegorer, em razão da inobservância dos preceitos legais, formais e materiais, na consecução dos procedimentos de dispensa e inexigibilidade de licitação, conforme apontado no relatório de inspeção nº. 149707/07, anexado aos presentes autos.

II) Sejam consignadas ressalvas referente à: a) utilização de dotações de fontes vinculadas como recursos para abertura de créditos adicionais; b) movimentação de recursos em instituição financeira privada; c) manutenção de elevado saldo em caixa ou existência de saldo negativo; d) inconsistências injustificadas nos saldos em relação às posições apresentadas nos extratos das instituições bancárias; e) omissão de conta corrente no sistema informatizado; e f) ausência do pleno exercício da capacidade tributária.

III) seja instaurada, após o trânsito em julgado desta decisão, tomada de contas extraordinária contra o mesmo gestor, com distribuição por dependência, visando à apuração de dano ao erário e desvio de recursos, em virtude da inobservância dos preceitos legais, formais e materiais, nas contratações por dispensa e inexigibilidade de licitação, no exercício de 2005, indicadas no relatório de inspeção nº. 149707/07, em anexo aos presentes.

IV) remeta-se cópia desta decisão ao Ministério Público Estadual, em virtude da possível prática de ato de improbidade administrativa, em atenção ao disposto no art. 248, §. 6º, do Regimento Interno.

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM.

Os membros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, nos termos do voto do relator, auditor Ivens Zschoerper Linhares, por unanimidade, em:

I) emitir parecer prévio recomendando a IRREGULARIDADE das contas do Poder Executivo do Município de Apucarana, relativas ao exercício financeiro de 2005, sob a responsabilidade do Sr. Valter Aparecido Pegorer, em razão da inobservância dos preceitos legais, formais e materiais, na consecução dos procedimentos de dispensa e inexigibilidade de licitação, conforme apontado no relatório de inspeção nº. 149707/07, anexado aos presentes autos.

II) consignar ressalvas referentes à: a) utilização de dotações de fontes vinculadas como recursos para abertura de créditos adicionais; b) movimentação de recursos em instituição financeira privada; c) manutenção de elevado saldo em caixa ou existência de saldo negativo; d) inconsistências injustificadas nos saldos em relação à posições apresentadas nos extratos das instituições bancárias; e) omissão de conta corrente no sistema informatizado; e f) ausência do pleno exercício da capacidade tributária.

III) instaurar, após o trânsito em julgado desta decisão, tomada de contas extraordinária contra o mesmo gestor, com distribuição por dependência, visando à apuração de dano ao erário e desvio de recursos, em virtude da inobservância dos preceitos legais, formais e materiais, nas contratações por dispensa e inexigibilidade de licitação, no exercício de 2005, indicadas no relatório de inspeção nº. 149707/07, em anexo aos presentes.

IV) remeter cópia desta decisão ao Ministério Público Estadual, em virtude da possível prática de ato de improbidade administrativa, em atenção ao disposto no art. 248, §. 6º, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros Fernando Augusto Mello Guimarães e Durval Amaral e o Auditor Ivens Zschoerper Linhares.

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, Kátia Regina Puchaski.