



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO-TC-03955/11

Direito Constitucional, Administrativo e Financeiro. Poder Executivo Municipal. Administração Direta Municipal. Prefeitura de Santa Inês. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2010. Prefeito. Ordenador de Despesa. Contas de Governo. 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 1º, da Lei Complementar Estadual nº 18/93. Despesas sem licitação. Incorreção nos Demonstrativos Contábeis. . Despesas não comprovadas e/ou insuficientemente comprovadas. Registro de disponibilidades não comprovado. Não aplicação do mínimo constitucionalmente exigido em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) e Remuneração e Valorização do Magistério (RVM). Excesso de contratação sem concurso público. Transgressões a Princípios da Administração Pública, a dispositivos de natureza constitucional, infraconstitucional e Julgamento das contas de gestão do Chefe do Executivo, na condição de Ordenador de Despesas, pelo(a): atendimento parcial às exigências da LRF, imputação de valor ao Gestor municipal por danos amargados pelo Erário, aplicação de multas, representação ao MPE e à Receita Federal do Brasil e recomendações.

ACÓRDÃO APL-TC- 0312/12

RELATÓRIO

*Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas do Município de **Santa Inês**, relativa ao exercício financeiro de **2010**, integralmente digitalizado, de responsabilidade do Prefeito e Ordenador de Despesas, Srº **Adjefferson Kleber Vieira Diniz**.*

A Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal V – DIAGM V, com base nos documentos eletronicamente insertos nos autos, emitiu o relatório inicial de fls. 111/135, que evidenciou os seguintes aspectos da gestão municipal:

1. Sobre a gestão orçamentária, destaca-se:

- a) o orçamento foi aprovado através da Lei Municipal n.º 406, de 28 de novembro de 2009, estimando a receita e fixando a despesa em R\$ 7.897.893,00, como também autorizando abertura de créditos adicionais suplementares em 25% da despesa fixada na LOA;*
- b) durante o exercício, foram abertos e utilizados créditos adicionais suplementares no montante de R\$ 2.201.305,00;*
- c) a receita orçamentária efetivamente arrecadada, no exercício, totalizou o valor de R\$ 6.708.680,78, inferior em 15,06% do valor previsto no orçamento;*
- d) a despesa orçamentária realizada atingiu a soma de R\$ 6.401.892,74, inferior em 18,94% do valor previsto no orçamento;*
- e) o somatório da Receita de Impostos e das Transferências – RIT atingiu a soma de R\$ 5.412.625,41;*
- f) a Receita Corrente Líquida - RCL alcançou o montante de R\$ 6.378.665,78.*

2. No tocante aos demonstrativos apresentados:

- a) o Balanço Orçamentário apresentou superavit no valor de R\$ 146.645,89, equivalente a 2,31% da receita orçamentária arrecadada;*
- b) o Balanço Financeiro apresenta um saldo para o exercício seguinte no valor de R\$ 1.146.579,10, distribuídos entre Caixa e Bancos, nas proporções de 15,29% e 84,71%, respectivamente;*

c) o Balanço Patrimonial apresenta deficit financeiro na importância de R\$ 27.389,54.

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\$ 123.395,86 correspondendo a 1,99% da Despesa Orçamentária Total (DOTR).

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\$ 433.694,72 ou **31,88%** das disponibilidades do FUNDEF (limite mínimo=60%);
- b) a aplicação, na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), alcançou o montante de R\$ 1.987.865,50 ou **36,73%** da RIT (limite mínimo=25%);
- c) o Município dispendeu, com saúde, a importância de R\$ 618.714,54 ou **11,43%** da RIT (limite mínimo=15%);
- d) as despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R 3.749.080,33 ou **58,78%** da RCL (limite máximo=60%);
- e) as despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R\$ 3.477.767,16 ou **54,52%** da RCL (limite máximo=54%).

Tendo em vista as irregularidades apontadas pelo Órgão de Instrução em seu relatório inicial e atendendo aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Relator determinou a citação do Sr. Adjefferson Kleber Vieira Diniz (fl. 136), Prefeito do Município de Santa Inês. O citado agente político solicitou prorrogação do prazo inicial para a apresentação de seu arrazoado. Entretanto, deixou-o escoar sem anexar aos autos quaisquer argumentos ou documentos capazes de afastar as eivas apontadas pela d. Auditoria.

Posteriormente, em caráter extraordinário, o Relator autorizou a anexação da Defesa¹ ao caderno processual, encaminhando-a ao Órgão Técnico desta Casa para emissão de relatório. Após compulsar detidamente a peça defensiva, a Auditoria manifestou entendimento, em 16/01/2012, através de relatório (fls. 1.707/1.726), mantendo as seguintes irregularidades atribuídas ao exercício de 2010, sob responsabilidade do Prefeito, Sr^o **Adjefferson Kleber Vieira Diniz**:

Gestão Fiscal:

- 1) Gastos com pessoal, correspondendo a 54,52% 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.
- 2) Publicação dos REO em órgão de imprensa oficial.
- 3) Publicação dos RGF em órgão de imprensa oficial.

Gestão Geral:

- 4) Divergências de dados entre o Demonstrativo Financeiro Consolidado e SAGRES.
- 5) Não contabilização de despesa no valor de R\$ 152.204,81, referente às obrigações previdenciárias devidas por parte do empregador.
- 6) Manutenção de saldo elevado em caixa, contrariando o art. 164 da Constituição Federal e o art. 43 da Lei de Responsabilidade Fiscal.
- 7) Saldo financeiro, no valor de R\$ 503.802,88, não comprovado.
- 8) Despesas não comprovadas no valor de R\$ 939.841,81, devendo o Gestor devolver a referida importância aos cofres públicos municipais pelo prejuízo causado ao erário municipal.

¹ Fls. 152/1702

- 9) *Receita não registrada no valor de R\$ 559.563,64.*
- 10) *Saldo financeiro não comprovado no valor de R\$ 12.146,37 da conta nº 11200-X.*
- 11) *Deficit financeiro no Balanço Patrimonial no valor de R\$ 27.389,54.*
- 12) *Não adoção de medidas administrativas e/ou judiciais para recuperação de créditos devidos por diversos devedores, como também comprovação insuficiente dos referidos créditos.*
- 13) *Omissão de dívida de curto prazo e fundada, nos valores de R\$ 541.046,09 (R\$ 388.841,28 e R\$ 152.204,81) e R\$ 194.420,64, respectivamente.*
- 14) *Realização de empréstimo bancário irregular para pagamento de salários dos servidores municipais, contrariando a Constituição Federal, ocasionando um prejuízo ao erário de R\$ 227.682,56.*
- 15) *Divergências entre informações na Relação de bens móveis e imóveis e o Balanço Patrimonial.*
- 16) *Balanços Orçamentário, Financeiro, Patrimonial e as Demonstrações das Variações Patrimoniais incorretamente elaborados.*
- 17) *Crescimento da dívida flutuante em torno de 38,43% em relação ao exercício anterior.*
- 18) *Demonstrativo da Dívida Flutuante e Fundada incorretamente elaborados.*
- 19) *Realização de despesas sem licitação no montante de R\$ 1.695.544,03, correspondendo a 78,40% da despesa licitável.*
- 20) *Aplicação de recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério em torno de 31,88% da Cota-parte do exercício, não atendendo ao mínimo estabelecido de 60%.*
- 21) *Saldo a descoberto do FUNDEB, no valor de R\$ 369.893,45.*
- 22) *Aplicação de recursos em ações e serviços públicos de Saúde em torno de 13,91% da receita de impostos e transferências, não atingindo o mínimo exigido Constitucionalmente.*
- 23) *Abandono de equipamentos da Unidade de Saúde, além do desativamento de programas que beneficiavam a população.*
- 24) *Despesas superfaturadas com internet, no valor de R\$ 9.000,00.*
- 25) *Embaraço à fiscalização, cabendo multa ao Gestor municipal conforme Lei Complementar nº 18/93.*
- 26) *Pagamento superfaturado de serviços contábeis no valor de R\$ 70.350,00.*
- 27) *Pagamento de despesas fictícias no valor de R\$ 8.876,50.*
- 28) *Desaparecimento de material permanente no valor de R\$ 7.890,00.*
- 29) *Atraso constante de pagamento de servidores públicos municipais.*
- 30) *Pagamento de despesa extraorçamentária no valor de R\$ 230.128,49, sem comprovação.*
- 31) *Realização de despesas orçamentárias no valor de R\$ 389.533,03, sem comprovação.*
- 32) *Despesas insuficientemente comprovadas com assessorias no valor de R\$ 94.176,81.*
- 33) *Admissão irregular de servidores públicos do município.*
- 34) *Realização de despesas com medicamentos, combustível, gêneros alimentícios e material de limpeza, no valor de R\$ 445.966,37, sem comprovação.*
- 35) *Realização de despesas excessivas com combustível no valor de R\$ 33.749,40.*
- 36) *Locação fictícia de veículos no valor de R\$ 69.565,00.*
- 37) *Não recolhimento das obrigações previdenciárias devidas por parte do empregado e empregador, no valor de R\$ 239.113,50 e R\$ 152.204,81 junto ao Regime Geral de Previdência, configurando apropriação indébita conforme art. 168 do Código Penal.*

Instado a manifestar-se, o Ministério Público emitiu o Parecer nº 03955/11 (fls. 1.728/1.752), 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 Municipal de Santa Inês, Sr. Adjefferson Kleber Vieira Diniz, referente ao exercício 2010;
- b) **DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL** aos preceitos da LRF;
- c) **APLICAÇÃO DE MULTA** ao Gestor, Sr. Adjefferson Kleber Vieira Diniz, com fulcro no art. 56, II e VI da LOTCE;
- d) **IMPUTAÇÃO DE DÉBITO** ao Sr. Adjefferson Kleber Vieira Diniz, no montante de R\$ 3.972.266,37, em razão da realização de diversas despesas não comprovadas;
- e) **APLICAÇÃO DE MULTA** ao Gestor, Sr. Adjefferson Kleber Vieira Diniz, decorrente de prejuízos causados ao erário, nos termos do art. 55, da LCE nº 18/93;
- f) **COMUNICAÇÃO** à Receita Federal do Brasil acerca do pagamento a menor das contribuições previdenciárias ao INSS;
- g) **REPRESENTAÇÃO** à douta Procuradora Geral de Justiça acerca dos fatos constatados, a fim de que adote as medidas cabíveis;
- h) **RECOMENDAÇÃO** à atual gestão do Município de Santa Inês de evitar toda e qualquer ação administrativa que, em similitude com aquelas ora debatidas, venham macular as contas de gestão.

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

VOTO DO RELATOR

No Brasil, o Tribunal de Contas tem suas origens no Erário Régio ou Tesouro Real Público, criado em 1808, pelo então Príncipe-Regente Dom João VI. Contudo, sua instituição se deu apenas no início do período republicano, por projeto de lei de autoria de Manuel Alves Branco, que resultou no Decreto-Lei nº 966-A, de 07/11/1890, regulamentado, posteriormente, por influência política de Rui Barbosa.

Em 1891, o Tribunal de Contas passou a ter status constitucional, como se verifica no art. 81 da então Carta Magna, verbis:

“Art. 81 - É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença”.

Daquele remoto passado até o presente momento, os Tribunais de Contas foram aquinhoados com crescentes competências e atribuições, mormente, pela Constituição Cidadã de 1988, tornando-os Organismos indispensáveis ao exercício pleno do Estado Democrático de Direito Brasileiro.

Com efeito, ao se defrontar com a Prestação Anual de Contas do Poder Executivo - momento em que o Gestor é convidado, melhor dizer, obrigado, a fazer prova do bom e regular uso dos recursos públicos postos a sua disposição - o TCE/PB exerce, com propriedade, no âmbito de função (controle externo), duas de suas principais competências.

Inicialmente, auxiliando o Legislativo, porém nunca a ele subordinado, aprecia as contas de gestor e, sobre essas, emite Parecer, que servirá de lastro para o julgamento político dos atos de gestão pelos Membros componentes do Parlamento Mirim.

Doutra banda, julga os atos emanados pelo administrador na condição de ordenador de despesas, atestando se este pautou suas ações gerenciais estribadas nos princípios norteadores da Administração Pública, esculpidos, explícita ou implicitamente, na Carta Maior, notadamente, Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Economicidade e Eficiência. O Decisum, emanado por esta Corte, guarda em si tamanha força que, no mérito, não está sujeito à apreciação/modificação pelo Judiciário.

Traçadas linhas preliminares, volto-me a tecer ponderações individuais sobre as nódoas acusadas pela Auditoria, as quais lastreiam, ao final, meu voto.

- Gastos com pessoal, correspondendo a 54,52% 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.

Sem espaço para maiores ponderações, é preciso deixar assente que esta Corte de Contas, na apuração do percentual de comprometimento da Receita Corrente Líquida com despesas de pessoal, tem se valido do Parecer Normativo PN TC nº 12/07, que exclui, das despesas totais de pessoal, os gastos com obrigações previdenciárias patronais. Observando-se a referida norma infralegal, vê-se que os gastos do Ente e do Poder Executivo importaram em 49,02% e 44,96% da RCL, ou seja, atendendo aos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 da LRF, respectivamente.

Ademais, a própria Unidade de Instrução faz referências à exclusão das obrigações patronais, informando que, se utilizado tal ato normativo infralegal, a despesa de pessoal estaria dentro dos limites legalmente impostos. Portanto, não há que se falar em irregularidade.

- Falta de comprovação da publicação dos REO e RGF em órgão de imprensa oficial.

O princípio da Publicidade visa a propiciar algo maior, a transparência administrativa, sendo a publicação dos atos de governo elemento indispensável a sua consecução. Deixar de publicar atos de gestão, notadamente os relatório de execução orçamentária (REO) e de gestão fiscal (RGF), significa omissão no dever de dar ciência a toda sociedade da condução administrativa, que a todos interessa.

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 à 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, vez que, em última análise, citada conduta implica em atentado à própria cidadania.

Em idêntica esteira, o Professor Marcelo Figueiredo² muito bem pontua:

“Ao lado do planejamento responsável, a lei alude à transparência, também conceito novo, que vêm dar maior elasticidade ao princípio da publicidade, garantia constitucional. De modo que inserida na lei, a transparência surge não somente como imperativo, como também com o objetivo de informar a decisão do Administrador. (...)”

O princípio da transparência concretiza o princípio da cidadania (artigo 1º, inciso I da CF) e oferece meios para que os cidadãos brasileiros possam, não somente compreender a gestão dos recursos públicos, como efetivamente participar desse processo administrativo. Não se conceberia que a transparência pudesse apenas ser uma obrigação formal da administração, um requisito a ser cumprido para dar eficiência à boa gestão fiscal. É mais do que isso.

Acreditamos que seja ademais de um requisito legal, uma necessidade para dar legitimidade às decisões do administrador, fundamentando suas opções técnicas e políticas em matéria de planejamento fiscal.

De nada valeria todo esforço de incentivo à participação se não pudesse a população e as entidades interessadas em opinar e, sobretudo, influenciar a decisão administrativa. A “apreciação” exige conhecimento, explicação minuciosa das peças orçamentárias, preparação de quem vai examinar e esclarecimento de quem exhibe as contas, enfim, transparência e participação para efetivar a cidadania.

Nesse sentido, o mandatário divide a responsabilidade com a sociedade. Decide segundo as possibilidades, com respaldo de pressões legítimas. É, no fundo, a ideia de orçamento participativo que já é realidade em vários municípios do país. A medida é um reforço importante nos denominados mecanismos de democracia direta, pois permite à população uma participação efetiva nos destinos de sua vida, de sua cidade, de seu país.”

Sendo assim, entendo que a desídia perpetrada enseja a aplicação de multa pessoal ao Gestor responsável, sem prejuízo de recomendações no sentido de envidar esforços, para que elabore,

² FIGUEREDO, Marcelo. A Lei de Responsabilidade Fiscal: notas essenciais e alguns aspectos da improbidade administrativa. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, n. 9, dez. 2001.

publique e comprove, junto ao Controle Externo, todos os REO e RGF do exercício, afinal, tais relatórios são instrumentos da tão propagada transparência, princípio basilar da LRF que tem por finalidade maior garantir a plenitude do Controle Social.

- Divergências de dados entre o Demonstrativo Financeiro Consolidado e SAGRES.

É dever do Gestor enviar os documentos necessários que permitam aferir a legalidade dos seus atos, submetendo-os ao crivo da Corte de Contas, com a finalidade de demonstrar, de forma correta e transparente, a boa aplicação dos recursos públicos. No Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, o Sistema utilizado para recepcionar tais informações é o SAGRES, as quais devem guardar perfeita simetria com os demonstrativos contábeis encaminhados junto à PCA.

A propósito, é de se ressaltar que, embora tal divergência configure falha formal, tem ela significativa repercussão, pois pode comprometer a lisura da gestão, uma vez que a controvérsia existente entre dados permite o surgimento de dúvidas acerca da escorreita aplicação dos recursos públicos, bem como macula a transparência das atividades públicas, atraindo, para o alcaide, aplicação de multa com arrimo no art. 56 da LOTCE.

- Não contabilização de despesa no valor de R\$ 152.204,81, referente às obrigações previdenciárias devidas por parte do empregador.

- Não recolhimento das obrigações previdenciárias devidas por parte do empregado e empregador, no valor de R\$ 239.113,50 e R\$ 152.204,81 junto ao Regime Geral de Previdência, configurando apropriação indébita conforme art. 168 do Código Penal.

O patrimônio do servidor público é matéria de relevo em nosso ordenamento pátrio, ocupando, inclusive, destaque na Lei de Responsabilidade Fiscal. Dessa forma, deve o Gestor dedicar especial atenção em relação ao devido e efetivo registro das receitas e despesas atinentes ao Sistema Previdenciário.

A Defesa não acostou aos autos explicações que demonstrassem, ao menos, o repasse tardio dos valores omissos no Balanço Orçamentário. Entretanto, se ainda assim o tivesse feito, tal ato administrativo vincular-se-ia de sobremaneira ao sistema financeiro, e não mais ao Orçamentário, posto que tal fato não possui o condão de reorganizar o equilíbrio orçamentário que restou prejudicado nas contas anuais.

A situação fática traduz-se em prática irregular que fere os princípios basilares da Lei 4.320/64, e afronta ainda o artigo 50, inciso II da LCN 101/00, com impacto negativo nos balanços e demonstrativos apresentados, que deixam de espelhar a real execução orçamentária da Edilidade, atentando contra os princípios e normas legais pertinentes e ensejando a aplicação de multa com fulcro no artigo 56 da LOTCE.

A ausência de comprovação do pagamento de despesas previdenciárias, parte do empregado, é condição necessária para condenação em débito do responsável pelo Executivo Mirim, no valor de R\$ 239.113,50.

- Manutenção de saldo elevado em caixa, contrariando o art. 164 da Constituição Federal e o art. 43 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O relatório exordial apontou que a Edilidade, de forma sistemática, ao longo do exercício em análise, manteve um alto valor de numerário em tesouraria, alcançando o montante de R\$ 364.923,52 no mês de junho, sem que o Alcaide tenha apresentado motivos que justificassem o citado procedimento.

A prática contumaz de manter elevado montante na conta caixa, comprovada em consulta ao SAGRES/2011, continua ocorrendo. Tal procedimento fere dispositivo da Constituição Federal, no sentido de que os Municípios mantenham suas disponibilidades de caixa em instituições financeiras oficiais (art. 163, § 3º da CF/88), bem como da Lei de Responsabilidade Fiscal (caput do artigo 43), cabendo aplicação de multa ao Gestor.

- Saldo financeiro no valor de R\$ 503.802,88, não comprovado.

- Saldo financeiro no valor de R\$ 12.146,37 da conta nº 11200-X.

A Edilidade deixou de enviar os extratos bancários das contas de nºs 6006472751 (PROAGUA), 15217-X (MSD), 12219 (AFB/MS), 18009 (CENTRO ADM.), 58021-X (FUNDEF), 181234 (CAMPO FUTEBOL), 181498 (FMAS), 18156 (FMA SP JOV) e 14945 (PETI) nos valores de R\$ 248.921,26, R\$ 100.113,08, R\$ 48.322,73, R\$ 39.364,00, R\$ 25.911,58, R\$ 22.310,00, R\$ 12.120,80, R\$ 7.938,75 e R\$ 5.615,50, respectivamente, totalizando o montante de R\$ 510.617,70 sem comprovação, valor que reduziu para R\$ 503.802,88 após a apresentação de defesa. Em relação à conta 11200-X, o interessado não apresentou, em nenhum momento, o extrato reclamado pela Auditoria.

O instrumento contábil que permite ao Gestor demonstrar os recursos recebidos, aqueles aplicados e os restantes, como prova de uma boa condução da gestão dos recursos públicos, é o Balanço Financeiro, entretanto, aquele enviado ao Tribunal pelo Município de Santa Inês em observância da RN-TC-99/97, demonstra, claramente, o descaso com o tratar das verbas públicas.

O saldo financeiro para o exercício seguinte, resultado de uma equação de equilíbrio entre os haveres e os deveres da Edilidade deixam, por fim, transparecer que os recursos ali registrados carecem de comprovação fáctil, uma vez que os extratos bancários apresentados não condizem com aqueles constantes do Balanço.

Ressalte-se que o valor apontado pela d. Auditoria, neste item, tomou por base o saldo financeiro para o exercício seguinte, devidamente registrado no respectivo balanço, portanto, necessário se faz diminuir as quantias relativas aos saldos não comprovados na conta nº 11200-X (R\$ 12.146,37) e nas contas do FUNDEB (R\$ 369.893,45), obtendo-se, assim, o montante de R\$ 121.763,06, o qual deve ser suportado por aquele que o deu causa, nesse caso, o Gestor da Prefeitura Municipal de Santa Inês.

Acosto-me ao entendimento firmado pelo Parquet, no tocante ao saldo insuficientemente comprovado, pois fica patente não apenas a existência de mera falha formal ou contábil, uma vez que ocorrências dessa natureza geram prejuízo ao desempenho da atividade administrativa. A não comprovação da destinação conferida a recursos públicos enseja a repetição da quantia respectiva aos cofres públicos municipais, a aplicação da devida punição de natureza pecuniária ao Gestor, além de implicar em indício da prática de ato de improbidade, a ser oportunamente comunicada ao Ministério Público Comum, por ser dever de ofício de todo aquele que tenha notícia ou informação de tal acontecimento.

- Despesas não comprovadas no valor de R\$ 939.841,81, devendo o Gestor devolver a referida importância aos cofres públicos municipais pelo prejuízo causado ao erário municipal.

- Receita não registrada no valor de R\$ 559.563,64.

Acerca das eivas acima elencadas é preciso fazer constar que ambas foram analisadas em conjunto pelo Órgão de Instrução, tendo em vista que a não contabilização de parte das receitas arrecadadas terminaram por refletir negativamente na conciliação bancária da Instituição, restando, por fim, a constatação do dispêndio de recursos, sem a respectiva documentação que o lastreasse.

Segundo Meirelles³, “Os tributos e os preços constituem as rendas públicas, que, somadas aos demais recursos conseguidos pelo Município, fora de suas fontes próprias, formam a receita pública. A receita pública é, pois, o conjunto de recursos financeiros que entram para os cofres estatais, provindos de quaisquer fontes, a fim de acorrer às despesas orçamentárias e adicionais do orçamento.”

Dessa forma, deixar de contabilizar ingressos nos cofres públicos além de afrontar princípios previstos na Lei 4.320/64⁴ e na LRF⁵, atenta contra todos aqueles que se beneficiam dos bens e

³ Meirelles, Hely Lopes; *Direito Municipal Brasileiro*, São Paulo:Malheiros, 6ª Ed, 1993, pag.135

⁴ Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

I - as receitas nêle arrecadadas;

(...)

Art. 39. Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias.

⁵ Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

serviços prestados pela pública administração, a exemplo das aplicações mínimas em Educação e Saúde.

Identificou a Auditoria que as contas de nº 13391 (FUNDEB), 177083 (FPM), 172227 (PVMC), 15697 (MERENDA), 12877 (FMAS), 177156 (ITR), 580414 (FMS) e 86096 (ICMS) apresentaram as seguintes conciliações a crédito: R\$ 9.783,87, R\$ 401.706,92, R\$ 965,64, R\$ 21.210,00, R\$ 2.016,15, R\$ 25.010,00, R\$ 25.780,00, R\$ 73.091,06, totalizando o montante de R\$ 559.563,64, entrada de recursos não registrados no sistema contábil da Edilidade.

A entidade não comprovou, documentalmente, as conciliações bancárias das contas de nº 13391 (FUNDEB), 177083 (FPM), 172227 (PVMC), 580406 (PAB), 10918 (PNAT), 15697 (MERENDA), 12877 (FMAS), 177156 (ITR), 580414 (FMS) e 86096 (ICMS) as quais apresentaram os seguintes saldos a débito: R\$ 269.861,86, R\$ 468.678,16, R\$ 14.100,00, R\$ 10.803,88, R\$ 10.400,00, R\$ 29.260,00, R\$ 6.576,00, R\$ 29.420,85, R\$ 27.444,00 e R\$ 73.297,06, totalizando o montante de R\$ 939.841,81, saídas de recursos não registradas pela contabilidade por falta de documentação, portanto, despesas não comprovadas.

Do relatório inicial, constata-se que os extratos bancários das contas municipais referentes ao mês de dezembro de 2010 não foram enviados, tendo o Gestor, por oportunidade da Defesa, encaminhado parte daqueles reclamados e planilha com a conciliação bancária de algumas contas correntes.

Nesse viés, não há qualquer comprovação das disponibilidades registradas no Balanço Financeiro. Considerando que o ônus da prova da boa e regular aplicação dos recursos públicos recai sobre os ombros daqueles que os administram; considerando ainda que o interessado não demonstrou apetência para afastar a falha, entendo pertinente a imputação do montante de R\$ 939.841,81 relativo às despesas não comprovadas, anteriormente descritas, ao Chefe do Executivo.

- Deficit financeiro no Balanço Patrimonial no valor de R\$ 27.389,54.

Assente-se que a LRF erigiu, a princípio da Administração Pública, a responsabilidade na gestão fiscal, que, consoante o § 1º do art. 1º, 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 consolidadas e mobiliárias, 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. 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.

Ao afrontar princípio basilar da Lei Complementar nº 101/00, o Edil comprometeu o propalado equilíbrio e, por consequência, a viabilidade da administração futura, mácula que, per si, dá azo a emissão de Parecer contrário à aprovação de suas contas de gestão.

- Não adoção de medidas administrativas e/ou judiciais para recuperação de créditos devidos por diversos devedores, como também comprovação insuficiente dos referidos créditos.

Para que a Administração Pública possa fazer face às necessidades sociais, como por exemplo, a tríade questão da Educação, da Saúde e da Segurança, deve o poder público buscar meios para garantir tal financiamento, operação denominada de arrecadação, em relação a qual a cobrança de taxas e tributos ocupa lugar de destaque para a formação da cesta das receitas públicas.

O orçamento, ao ser elaborado, contém as despesas necessárias ao atendimento de bens e serviços reclamados pela sociedade, e esses, somente podem ser realizados a partir da concretização das receitas também lançadas na Lei do Orçamento e que precisam ser efetivadas, muito embora a legislação pátria ainda não considere tal peça legal como impositiva.

Uma vez que ocorra o lançamento da receita, não mais pode olvidar o Gestor de buscar todos os meios necessários, para efetivar o seu recolhimento, desde a cobrança judicial, passando pela

inscrição na dívida pública, até a execução dos respectivos títulos, assim, tão pernicioso para o equilíbrio orçamentário quanto à omissão de receita prevista na LRF, é o descaso do Poder Executivo frente à recuperação de créditos, prejuízo aos cofres públicos resultante da conduta silente do Chefe do Poder Executivo Municipal, ação sob a qual paira a pecha de responsabilidade por omissão.

- Omissão de dívida de curto prazo e fundada, nos valores de R\$ 541.046,09 (R\$ 388.841,28 e R\$ 152.204,81) e R\$ 194.420,64, respectivamente.

- Divergências entre informações na Relação de bens móveis e imóveis e o Balanço Patrimonial.

- Balanços Orçamentário, Financeiro, Patrimonial e as Demonstrações das Variações Patrimoniais incorretamente elaborados.

- Crescimento da dívida flutuante em torno de 38,43% em relação da dívida flutuante do exercício anterior.

- Demonstrativo da Dívida Flutuante e Fundada incorretamente elaborados.

A Auditoria identificou que a Edilidade deixou de registrar, na Dívida Flutuante e Fundada, obrigações que deveriam ter sido oportunamente contabilizadas nos citados anexos, tais como aquelas concernentes à previdência (R\$ 152.204,81) e à realização de empréstimo junto ao Banco do Brasil para pagamento dos salários atrasados dos servidores municipais (R\$ 388.841,28 + R\$ 194.420,64).

Em relação às divergências encontradas nos Balanços e Demonstrativos encartados na presente prestação de contas, há de se registrar que salta aos olhos a quantidade de imprecisões, omissões e erros, caracterizando o descaso com que foram tratados os registros contábeis, que servem de instrumento para a avaliação da gestão pública e do equilíbrio das contas.

Em relação ao aumento da dívida flutuante em comparação com aquela registrada no exercício anterior, tal variação ocorreu pela incorporação de valores, por parte da Auditoria, nos respectivos Demonstrativos da Dívida, fundada e flutuante, matéria já abordada neste item, razão pela qual serão dispensados novos comentários.

As omissões de lançamentos contábeis, a indevida classificação de obrigações e até o registro de informações idênticas com valores diferenciados em balanços distintos, terminam por constituírem-se em incorreções representativas de empecilho à eficaz concretização dos princípios constitucionais do controle, da segurança e da transparência das atividades públicas.

A informação contábil, antes de tudo, deve ser confiável por espelhar a realidade orçamentária, financeira e patrimonial da entidade. Quando esta deixa de refletir a situação fática obrigacional vivenciada pelo Ente, passa a não alcançar as suas funções precípuas. Para além do controle interno do patrimônio, a contabilidade serve para fornecer lastro às decisões administrativas e ao exercício do controle externo e social da Comuna.

Dessa forma, face às constantes imprecisões, incorreções e ausências, a contabilidade municipal não se presta aos seus fins essenciais e enseja a emissão de parecer contrário às contas de gestão, bem como dá azo a aplicação da coima prevista no art. 56, II, da LOTCE/PB.

- Realização de empréstimo bancário irregular para pagamento de salários dos servidores municipais, contrariando a Constituição Federal, ocasionando um prejuízo ao erário de R\$ 227.682,56.

- Atraso constante de pagamento de servidores públicos municipais.

A Auditoria identificou, quando da diligência “in loco”, o não pagamento de servidores referentes a diversos meses do exercício de 2010, correspondendo a 11,20% do valor total da folha de pagamento empenhada.

Ressalta o Órgão Técnico que, em março de 2010, a Edilidade firmou contrato de empréstimo junto ao Banco do Brasil para a regularização dos salários atrasados. Entretanto, tal fato não possibilitou a quitação das verbas laborais devidas. Além disso, a citada operação financeira ocasionou um prejuízo aos cofres públicos no valor de R\$ 227.682,56, montante relativo ao pagamento dos juros que foram suportados pela Administração Pública Municipal.

O citado procedimento, além de descapitalizar o ente público (utilização de receitas de capital para custear despesas correntes), fere frontalmente a disposição contida na Constituição Federal, a qual veda a realização de operações de crédito para financiar despesas correntes:

“Art. 167. São vedados:

(...)

X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.”

O atraso no pagamento dos salários devidos aos servidores gera insatisfações não desejáveis, além de ensejar gastos posteriores, como, por exemplo, o ajuizamento de ações na justiça, para reivindicar direitos que entendem usurpados pela Prefeitura Municipal.

As citadas obrigações terão que ser quitadas em exercício posterior, criando débitos que repercutirão em uma nova gestão administrativa, contrariando, mais uma vez, a Lei de Responsabilidade Fiscal, particularmente com relação ao equilíbrio das contas públicas. Além disso, o prejuízo causado aos cofres públicos impõe, ao Relator, imputar o débito ao causador de tal dano ao erário.

- Realização de despesas sem licitação no montante de R\$ 1.695.544,03, correspondendo a 78,40% da despesa licitável.

A licitação encerra, em si, a concretização dos princípios constitucionais explícitos no caput do art 37, da CF/88. O dever de licitar provem 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 inexigi-la é exceção e, como tal, deve ser interpretada restritivamente, nos exatos termos da norma, in casu, a Lei nº 8.666/93.

Em relação às despesas havidas por não licitadas, o relatório exordial da Auditoria apontava para um montante superior, o qual, após a Defesa apresentada, passou a perfazer a quantia de R\$ 1.695.544,03, tendo em vista a apresentação, por parte do Gestor, de três processos na modalidade Tomada de Preço, não acostando, em relação aos demais, cópias dos procedimentos licitatórios ou qualquer material atestador dos possíveis certames.

Ainda no sentido de esgotar a matéria, destaco que consta, do rol das despesas não licitadas, a contratação de bandas musicais alcançando o montante de R\$ 207.305,00, e, em relação a tais gastos, a Lei 8666/93, em seu art. 25, inciso III, estabelece possibilidade em que se admite a contratação de profissional de setor artístico por meio do instituto da 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 a intermediação de terceiros. Para extrairmos o entendimento pleno da norma, mister se faz buscar o conceito de empresário exclusivo. Entretanto, nos casos citados, a defesa sequer fez acostar aos autos atestado de prova de exclusividade que permitisse ao Relator vislumbrar indícios de regularidade em tais contratações.

Portanto, restou caracterizado que o Alcaide não trouxe argumentos plausíveis para afastar a irregularidade, desobedecendo os ditames procedimentais da Lei de Licitações e Contratos, cujo intuito é densificar os princípios constitucionais da publicidade, da legalidade, da moralidade, da

impessoalidade e da eficiência, concretizando a eficácia plena da norma constitucional, insculpida no art. 37, XXI da Constituição Federal. Multa a ser aplicada ao Gestor é sanção cabível.

- Aplicação de recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério em torno de 31,88% da Cota-parte do exercício, não atendendo ao mínimo estabelecido de 60%.

O art. 22, da Lei Federal nº 11.494/07, refletindo instituído no inciso XII, art. 60, dos ADCTs, da CF/88, estabelece que, pelo menos, 60% dos recursos anuais do Fundo serão destinados ao pagamento de remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública e tem por objetivo resgatar uma dívida social que há muitos anos aflige a sociedade, através de condições de trabalho satisfatórias para os militantes dessa atividade laboral.

*O Constituinte, de forma acertada, quando elevou a Educação a direito fundamental subjetivo, tratou de assegurar, em todos níveis da Federação, **recursos mínimos** a Ela destinados, na expectativa de proporcionar amplo e irrestrito acesso a todos os cidadãos a um sistema educacional qualitativo e quantitativamente suficiente.*

Por todo exposto, não paira qualquer dúvida sobre a ação negligente do Gestor que, ao deixar de aplicar recursos, repito, mínimos na remuneração e valorização do magistério, além de contrariar preceito constitucional, atraiu para si situação que, a exemplo de tantas outras elencadas no almanaque processual, conduz a emissão de Parecer Contrário à aprovação da Prestação de Contas ora examinada, conforme estatui o Parecer Normativo PN TC nº 52/04.

- Saldo a descoberto do FUNDEB, no valor de R\$ 369.893,45.

Consoante a Auditoria (rel. fl. 121), em 2010, a movimentação financeira dos recursos do FUNDEB da Prefeitura Municipal Santa Inês se processou da forma exposta no quadro abaixo:

	R\$		R\$
Disponibilidades totais de 2010 (saldo inicial + aplicações)	1.360.542,41	Despesas realizadas em 2011 com os recursos do FUNDEB	730.480,35
Saldo inicial mais receitas de aplicações.		Saldo contábil em 31/12/2011	630.062,06
		Saldo da conta FUNDEB em 31/12/2001 (fonte SAGRES) ⁶	260.168,61
		Saldo a descoberto	369.893,45

Diante do demonstrativo nuper, fica evidente que deveria, ao final do exercício, existir na conta bancária do FUNDEB volume de recursos consideravelmente maior do que o verificado no saldo bancário registrado no SAGRES. O fato descrito aponta subtração do valor a descoberto.

É dever de todos aqueles que guardem, gerenciem ou administrem dinheiros, bens e valores públicos a prestação de contas completa e regular, 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.

Na mesma linha de pensamento, o Ministro do TCU, Adyson Motta, em voto preciso inserto no bojo do Processo nº 929.531/1998-1, acompanhado à unanimidade pelos demais Membros do Pleno, assim sentenciou:

“Há de se destacar, ainda, que, além do dever legal e constitucional de prestar contas do bom e regular emprego dos recursos públicos recebidos, devem os gestores fazê-lo demonstrando o estabelecimento do nexo entre o desembolso dos referidos recursos e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto acordado. Assim, é imperioso que, com os documentos apresentados com vistas a comprovar o bom emprego dos valores públicos, seja possível constatar que eles foram efetivamente utilizados no objeto pactuado, de acordo com os normativos legais e regulamentares vigentes.”

Destarte, devido ao saldo a descoberto perquirido neste tópico, estou convicto da necessidade de imputar ao Sr. Adjefferson Kleber Vieira Diniz, Prefeito de Santa Inês, a importância de

⁶ Doc TC 15269/11

R\$ 369.893,45, sem prejuízo da aplicação de multa esculpida no art. 55 da LOTCE/Pb, bem como, da comunicação ao Ministério Público Estadual acerca da conduta lesiva ao patrimônio público.

- Aplicação de recursos em ações e serviços públicos de Saúde em torno de 13,91% da receita de impostos e transferências, não atingindo o mínimo exigido Constitucionalmente.

- Abandono de equipamentos da Unidade de Saúde, além do desativamento de programas que beneficiavam a população.

Chega a ser cansativo e redundante discorrer sobre os inúmeros vícios identificados no relatório exordial.

Com efeito, os Atos de Disposições Constitucionais Transitórias, art. 77, inciso III, determinam que os municípios devem aplicar, pelo menos, 15% da receita de impostos e transferências recebidas durante o exercício em Ações e Serviços Públicos de Saúde, não podendo o Gestor se afastar dessa regra constitucional.

Segundo o princípio da Legalidade, o poder concedido ao administrador público rima com dever, posto que este está adstrito, intimamente vinculado, aos ditames da lei, não podendo se afastar do ordenamento jurídico sob pena de ofendê-lo. Ao deixar de aplicar o mínimo constitucionalmente estabelecido, o Gestor afrontou, além da norma positivada, o referido princípio, do qual derivam as bases principiológicas da Administração Pública, insculpidas no caput do art. 37, da CF.

Nas palavras de Celso Antonio Bandeira de Mello, "Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa uma insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra"⁷.

Some-se à baixa aplicação de recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde o abandono, constatado pela d. Auditoria, de equipamentos e veículos pertencentes à Unidade Básica de Saúde, bem como a desativação de serviços a exemplo de exames laboratoriais e sessões de fisioterapia. Isso posto, a flagrante falta, a exemplo do tópico anterior, enseja a emissão de Parecer Contrário à aprovação das contas em questão.

- Despesas superfaturadas com internet, no valor de R\$ 9.000,00.

- Pagamento superfaturado pelos serviços contábeis realizados do município, no valor de R\$ 70.350,00.

- Pagamento de despesas fictícias no valor de R\$ 8.876,50.

- Desaparecimento de material permanente no valor de R\$ 7.890,00.

- Pagamento de despesa extra-orçamentária no valor de R\$ 230.128,49, sem comprovação.

- Realização de despesas orçamentárias no valor de R\$ 389.533,03, sem comprovação.

- Despesas insuficientemente comprovadas com assessorias no valor de R\$ 94.176,81.

- Realização de despesas com medicamentos, combustível, gêneros alimentícios e material de limpeza, no valor de R\$ 445.966,37, sem comprovação.

- Realização de despesas excessivas com combustível no valor de R\$ 33.749,40.

- Locação fictícia de veículos no valor de R\$ 69.565,00.

Acerca das eivas anteriormente elencadas é preciso fazer constar que o interessado, em relação à maioria das falhas que lhes foram imputadas, nada alegou em seu socorro, devendo a manifestação da Auditoria subsistir. Porém, algumas ponderações se fazem necessárias.

No que tange às despesas superfaturadas com acesso à internet, a Auditoria utilizou como parâmetro uma tabela de preços dos planos empresariais oferecidos pela EMBRATEL. Entretanto, a base de comparação utilizada nesse caso não demonstra solidez suficiente que permita a imputação de tal

⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros Editores, 25ª ed., 2008, p. 943.

débito, tendo em vista que o Município de Santa Inês não possui cabeamento estruturado, não possibilitando, assim, que a citada empresa comercialize seus serviços naquela localidade.

Quanto aos pagamentos excessivos com serviços contábeis, o Órgão Técnico os comparou com a média dos valores pagos à prestação de serviços contábeis, no exercício de 2010, pelos municípios de Ibiara, Santana de Mangueira, Diamante e Curral Velho, obtendo, por diferença, o valor considerado excessivo, R\$ 70.350,00. Ressalte-se que a Auditoria solicitou a apresentação de documentos, relatórios, etc. que comprovassem a prestação dos serviços pagos, não tendo o interessado, em momento algum, acostado material que permitisse tal comprovação.

No tocante às despesas fictícias no valor de R\$ 8.876,50 essas se referem à parte dos pagamentos realizados com combustível para um dos veículos da edilidade, uma Silverado, placa MMP-5835, a qual, segundo constatou o órgão Técnico, encontrava-se parada desde 12/08/2010, conforme declaração do gerente da empresa Cearense Distribuidora de Peças Ltda⁸, na cidade de Campina Grande.

Em relação ao desaparecimento de material permanente, na quantia de R\$ 7.890,00, evidenciou a Auditoria o pagamento de 11 aparelhos ar-condicionados por meio das NE de n°s 516 e 1035 daquela Edilidade, entretanto, em inspeção in loco, o Órgão de Instrução desta Casa identificou apenas 06 aparelhos de 9.000 btus⁹.

Acerca do pagamento de despesa extra-orçamentária sem comprovação, no montante de R\$ 230.128,49, restou presente, no caderno processual, que a Edilidade realizou a quitação de empenhos de 2010, inscritos em restos a pagar, sem a devida comprovação, a despeito do prazo concedido pela equipe auditora, para que o Gestor apresentasse os documentos que deveriam lastrear tais gastos. Ressalte-se ainda que vários desses pagamentos foram realizados pelo 'caixa'.

Quanto às despesas não comprovadas no valor de R\$ 389.533,03, relatou a Auditoria que, embora solicitado, não foram ofertados os comprovantes das despesas em questão: gastos com medicamentos (NE's: 266, 439, 668 e 1122), material de construção/elétrico (NE's: 515, 837, 1243, 1380 e 1480), assessorias (NE's: 162 e 1598), banda musical e gerador (NE's: 553 e 766), gêneros alimentícios (NE's: 1348 e 1609), locação de veículo, energia elétrica, aquisição de aparelhos de ar-condicionado, pneus e um ônibus (respectivamente, NE's: 284, 1007, 1035, 1608 e 915), todos desprovidos de documentação comprobatória, fato que motivou a imputação do citado valor.

Do valor sugerido à glosa pela d. Auditoria, afasto aquele relativo aos aparelhos de ar-condicionado, tendo em vista já ter sido responsabilizado ao Gestor em outro item deste relatório, bem como os relativos ao pagamento de energia elétrica, contratação de bandas e aquisição de um ônibus, por não ser plausível a imputação de tais valores baseado apenas na falta da documentação comprobatória apontada pelo Órgão Técnico (notas fiscais, cópias de cheques, recibos, licitações, contratos e termos de convênio) reduzindo, assim, o montante da eiva cominada para a quantia de R\$ 27.338,03.

Tangente às despesas insuficientemente comprovadas no valor de R\$ 94.176,81, resta consignado que não foram apresentados documentos capazes de atestar a prestação dos serviços pagos, tais como cópias de relatórios e petições dentre outros. Em que pese a presteza do Órgão de Instrução em buscar elementos fáticos, para fazer prova aos dispêndios em questão, afasto do valor sugerido para a glosa aquele concernente ao pagamento de serviços advocatícios, tendo em vista ser o beneficiário a mesma pessoa cadastrada no Sistema SAGRES como o defensor da Prefeitura Municipal de Santa Inês, reduzindo o montante cominado para a quantia de R\$ 68.676,81.

Em relação aos dispêndios sem comprovação no valor de R\$ 445.966,37, registra o Órgão de Instrução que tais gastos se deram com Medicamentos (R\$ 91.635,83), Gêneros Alimentícios e Material de Limpeza (R\$ 200.108,29) e Combustível (R\$ 279.600,90). Os valores enumerados neste item levaram em conta a falta de apresentação, a despeito de solicitação da Auditoria, dos documentos comprobatórios dessas despesas. Dentre os valores apontados, não vislumbro razoabilidade no pensar da Auditoria ao pugnar pela glosa dos pagamentos com combustíveis, tendo em vista constar, do próprio Relatório Técnico, levantamento do gasto com diesel e gasolina pelos veículos da edilidade, assim, afasto tais valores reduzindo a glosa para a quantia de R\$ 166.365,50.

⁸ Doc TC-15.532/11

⁹ Doc. TC-15.530/11

Quanto aos gastos com combustíveis, em apertada síntese, a metodologia adotada pelo Órgão Técnico de instrução levou em conta: o percurso diário realizado por cada veículo; a utilização destes em 22 dias a cada mês, à exceção da ambulância (30 dias); o consumo médio estimado por bem automotor e os valores unitários de gasolina (R\$ 2,70) e óleo diesel (R\$ 2,05), conforme notas de empenho da própria edilidade.

A sistemática usada para apuração, a princípio, não goza de certeza e liquidez e também sofre algumas restrições por Membros deste Plenário. Por outro lado, há de se considerar que os veículos da Edilidade, nos 8 dias mensais não considerados pelo Órgão Técnico, deslocam-se, para prestar outros serviços à comunidade, porém em tempo e percurso reduzido. Nesse caso, é praxe do Relator adotar, para tal período, dispêndios na proporção de 50% daquele estimado pela Auditoria desta Casa, assim, mantendo-se idênticos critérios ao adotado no relatório exordial, pode-se verificar que a despesa com combustíveis, no exercício de 2010, perfaz a quantia de cerca de R\$ 268 mil reais, não subsistindo, portanto, o excesso apontado pela d. Auditoria.

Acerca das despesas com locação de veículos no valor de R\$ 69.565,00, além da inexistência de documentos que comprovassem a efetiva prestação dos serviços, consta dos autos que um dos veículos locados (F-4000 pertencente ao Sr. João Deon Dantas) foi apreendido por um oficial de justiça no dia 25/10/2010, tendo sido realizados pagamentos ao proprietário, nos meses de novembro e dezembro de 2010, no valor de R\$ 9.000,00.

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

Seguindo idêntica linha de raciocínio, o Ministro Relator Augusto Nardes, em Acórdão nº 8/2006, Plenário do TCU, em processo de Tomada de Contas Especial, assim se manifestou:

“...a não comprovação da lisura no trato dos recursos públicos recebidos autoriza, a meu ver, a presunção de irregularidade na sua aplicação. Ressalto que o ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor, obrigando-se este a comprovar que os mesmos foram regularmente aplicados quando da realização do interesse público. Aliás, a jurisprudência deste Tribunal consolidou tal entendimento no Enunciado de Decisão nº 176, verbis: ‘Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova’”

Para completar, o doutrinador Jorge Ulisses Jacoby lecionou:

“Quanto à questão da prova no âmbito dos Tribunais de Contas, a regra geral é a de que o ônus da prova em relação à boa e regular aplicação dos recursos públicos incumbe a quem os recebe, posto que é inerente à função de administrar coisa alheia o dever de prestar contas.”

Destarte, devido aos pagamentos excessivos com serviços contábeis (R\$ 70.350,00), à realização de despesa fictícia com combustíveis para veículo fora de circulação (R\$ 8.876,50), ao desaparecimento de material permanente (R\$ 7.890,00), à quitação de ‘Restos a Pagar’ sem comprovação (R\$ 230.128,49), às diversas despesas não comprovadas (R\$ 27.338,03), às despesas insuficientemente comprovadas com prestação de serviços (R\$ 68.676,81), aos dispêndios sem comprovação com medicamentos, gêneros alimentícios e material de limpeza (R\$ 166.365,50) e locação de veículos (R\$ 69.565,00), estou convicto da necessidade de imputar ao Sr. Adjefferson Kleber Vieira Diniz, Prefeito de Santa Inês, a importância de R\$ 649.190,33, bem como, da representação ao Ministério Público Estadual acerca da conduta lesiva ao patrimônio público e possível prática de ato de improbidade administrativa.

- Embaraço à fiscalização, cabendo multa ao Gestor municipal conforme Lei Complementar nº 18/93.

Durante a inspeção in loco, a Unidade Técnica de Instrução solicitou diversos documentos, a fim de subsidiar a análise das contas, tendo estabelecido data-limite (17/08/2011) para entrega destes, sem que fossem disponibilizados.

O fornecimento de documentos necessários ao exame da regularidade das contas públicas não é ato discricionário do Gestor, ao invés disso, é conduta vinculada. A inércia administrativa cria obstáculos à fiscalização que não devem ser punidos nos termos do inciso VI, art. 56, da LOTC/PB.

- Admissão irregular de servidores públicos do município.

A Constituição Federal, que dá moldura a todo o ordenamento jurídico Pátrio, institui o concurso de provas ou provas e títulos como regra para o ingresso em cargos públicos. Qualquer outra forma de acesso, constitui exceção.

O concurso é a materialização dos Princípios da Impessoalidade, Isonomia e Moralidade. Ademais, oportuniza disputa pelos cargos que, provavelmente, redundará em formação de corpo de servidores de alta qualificação, atendendo aos interesses públicos secundários.

É possível verificar, no SAGRES, que 17,21% das despesas contabilizadas com pessoal referem-se à contratação, por tempo determinado, de excepcional interesse público e outras contratações de serviços de terceiros para desenvolvimento de atividades típicas de pessoal efetivo e estas, indevidamente, foram inscritas no elemento de despesa 11 (vencimentos e vantagens fixas – pessoa física), quando o registro deveria ocorrer na rubrica contratação por tempo determinado (04). A prática desidiosa adotada, no período sob exame, entra em rota de colisão frontal com o referido Instituto e repercute negativamente na apreciação das contas epigrafadas.

Esposado em todos os comentários extensamente explanados, voto pela emissão de Parecer Contrário à Aprovação das Contas Anuais da PM de Santa Inês, exercício de 2010, sob a responsabilidade do Sr. Adjefferson Kleber Vieira Diniz e, em Acórdão separado, pelo (a):

- 1) **Declaração de Atendimento parcial** aos preceitos da LRF;
- 2) **Aplicação de multa** ao Sr. Adjefferson Kleber Vieira Diniz, Prefeito de Santa Inês, no valor de R\$ 4.150,00, com fulcro no art. 56 da LOTCE;
- 3) **Imputação de débito** no valor de R\$ 2.331.948,52, ao Sr. Adjefferson Kleber Vieira Diniz, em razão do não recolhimento das obrigações previdenciárias – parte do empregado (R\$ 239.113,50), ausência de comprovação de disponibilidades – saldos a descoberto (R\$ 121.763,06 + R\$ 12.146,37 + R\$ 369.893,45), de diversas despesas não comprovadas (R\$ 939.841,81 + R\$ 27.338,03 + R\$ 166.365,50), de serviços contábeis superfaturados (R\$ 70.350,00), de despesas fictícias (R\$ 8.876,50), de desaparecimento de material permanente (R\$ 7.890,00), de pagamento de despesas extra-orçamentárias sem comprovação – Restos a Pagar (R\$ 230.128,49), de despesas insuficientemente comprovadas (R\$ 68.676,81) e de locação com veículos (R\$ 69.565,00);
- 4) **Aplicação de multa** ao Sr. Adjefferson Kleber Vieira Diniz, Prefeito de Santa Inês, no valor de R\$ 23.319,48, com fulcro no art. 55 da LOTCE
- 5) **Assinação do prazo** de 60 sessenta dias ao supracitado Gestor para o devido recolhimento voluntário dos valores a ele imputados nos itens 2, 3 e 4 nuperes¹⁰;
- 6) **Representação** à Receita Federal do Brasil acerca das falhas observadas referentes à falta de recolhimento de contribuições previdenciárias;
- 7) **Representação** ao Ministério Público Estadual acerca das irregularidades identificadas no presente feito, notadamente no que se relaciona à verificação de conduta danosa ao erário, tipificado como atos de improbidade administrativa, para adoção de providências de estilo;
- 8) **Recomendação** à Prefeitura Municipal de Santa Inês 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 as reincidências das falhas constatadas no exercício em análise;

¹⁰ **Multas** – 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.

- 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 deficit orçamentários nem em insuficiência financeira, para honrar compromissos de curto prazo;
- 10) **Recomendação** ao atual Alcaide no sentido de dar devida atenção à elaboração dos demonstrativos exigidos pela Lei 4.320/64 e pela LRF, para que reflitam, em essência, a realidade dos acontecimentos contábeis;

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE - PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO-TC-03955/11, os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-Pb), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, ACORDAM em:

- I. **Declarar o Atendimento parcial** aos preceitos da LRF;
- II. **Aplicar multa** ao Sr. **Adjefferson Kleber Vieira Diniz**, Prefeito de Santa Inês, no valor de **R\$ 4.150,00**, com fulcro no art. 56 da LOTCE;
- III. **Imputar débito** no valor de **R\$ 2.331.948,52**, ao Sr. **Adjefferson Kleber Vieira Diniz**, em razão do não recolhimento das obrigações previdenciárias – parte do empregado (R\$ 239.113,50), ausência de comprovação de disponibilidades – saldos a descoberto (R\$ 121.763,06 + R\$ 12.146,37 + R\$ 369.893,45), de diversas despesas não comprovadas (R\$ 939.841,81 + R\$ 27.338,03 + R\$ 166.365,50), de serviços contábeis superfaturados (R\$ 70.350,00), de despesas fictícias (R\$ 8.876,50), de desaparecimento de material permanente (R\$ 7.890,00), de pagamento de despesas extra-orçamentárias sem comprovação – Restos a Pagar (R\$ 230.128,49), de despesas insuficientemente comprovadas (R\$ 68.676,81) e de locação com veículos (R\$ 69.565,00);
- IV. **Aplicar multa** ao Sr. **Adjefferson Kleber Vieira Diniz**, Prefeito de Santa Inês, no valor de **R\$ 23.319,48**, com fulcro no art. 55 da LOTCE;
- V. **Assinar o prazo de 60 sessenta dias** ao supracitado Gestor para o devido recolhimento voluntário dos valores a ele imputados nos itens 2, 3 e 4 nuperes¹¹;
- VI. **Representar à Receita Federal do Brasil** acerca das falhas observadas referentes à falta de recolhimento de contribuições previdenciárias;
- VII. **Representar ao Ministério Público Estadual** acerca das irregularidades identificadas no presente feito, notadamente no que se relaciona à verificação de conduta danosa ao erário, tipificado como atos de improbidade administrativa, para adoção de providências de estilo;
- VIII. **Recomendar à Prefeitura Municipal de Santa Inês** 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 as reincidências 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 deficit orçamentários nem em insuficiência financeira, para honrar compromissos de curto prazo;
- X. **Recomendar** ao atual **Alcaide** no sentido de dar devida atenção à elaboração dos demonstrativos exigidos pela Lei 4.320/64 e pela LRF, para que reflitam, em essência, a realidade dos acontecimentos contábeis.

¹¹ **Multas** – 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.

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

João Pessoa, 07 de março de 2012.

*Conselheiro Arnóbio Alves Viana
Presidente em exercício*

*Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Relator*

Fui presente,

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

Em 7 de Março de 2012



Cons. Arnóbio Alves Viana
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
RELATOR



Isabella Barbosa Marinho Falcão
PROCURADOR(A) GERAL