



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO-TC-05441/10

Constitucional. Administrativo. Poder Executivo Municipal. Prefeitura de Coremas. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2009. Prefeito. Ordenador de Despesa. Contas de Gestão. Apreciação 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 nº 18/93 – Atendimento parcial às exigências da LRF, aplicação de multa, imputação de valor ao Gestor municipal por danos amargados pelo Erário. Representação à Receita Federal e ao MPE. Determinação de remessa a esta Corte de procedimento administrativo licitatório. Recomendações.

ACÓRDÃO APL-TC- 0833 /12

RELATÓRIO

Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas do Município de Coremas, relativa ao exercício financeiro de 2009, de responsabilidade do Prefeito e Ordenador de Despesas, senhor Edilson Pereira de Oliveira.

A Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal V – DIAGM V, com base nos documentos insertos nos autos, emitiu, em 17/04/2012, relatório inicial (fls. 358/376), evidenciando alguns aspectos da gestão municipal, nos termos a seguir:

1. Sobre a gestão orçamentária, destaca-se:

- a) o orçamento foi aprovado através da Lei Municipal n.º 040/2008, de 22 de dezembro de 2008, estimando receita e fixando despesa em R\$ 15.224.710,00, bem como autorizando abertura de créditos adicionais suplementares no valor de até 80% da despesa fixada na LOA (R\$ 12.179.768,00). Também foi autorizada a abertura de créditos adicionais especiais, por meio de leis específicas (Leis Municipais 07/2009 e 09/2009), no valor de R\$ 275.000,00;*
- b) durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares e especiais, no montante de R\$ 5.953.490,30 e R\$ 255.000,00, respectivamente, tendo como fonte exclusiva de recursos a anulação de dotações;*
- c) a receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou R\$ 14.023.596,90, valor 7,89% inferior àquele previsto no orçamento;*
- d) a despesa orçamentária realizada atingiu a soma de R\$ 14.491.517,86, valor 4,82% inferior àquele previsto no orçamento;*
- e) o somatório da Receita de Impostos e das Transferências – RIT importou em R\$ 8.999.648,41;*
- f) a Receita Corrente Líquida - RCL alcançou o montante de R\$ 13.015.366,88.*

2. No tocante aos demonstrativos apresentados:

- a) o Balanço Orçamentário do Executivo apresentou resultado deficitário em R\$ 467.920,96, equivalente a 3,34% da receita orçamentária arrecadada. Contudo, se adicionadas as despesas de pessoal não empenhadas ao longo do exercício (R\$ 1.049.493,10, conforme Documento 05239/12), referido deficit seria elevado para 10,82% (R\$ 1.517.414,06);*
- b) o Balanço Financeiro registrou um saldo para o exercício seguinte, no valor de R\$ 203.553,16, apropriado na conta Bancos. Segundo a Auditoria, da mesma forma que aconteceu em relação ao Balanço Orçamentário, o demonstrativo não espelhou a real situação do Ente Municipal, visto que desconsiderou despesas de pessoal não empenhadas no valor de R\$ 1.049.493,10;*
- c) o Balanço Patrimonial evidenciou deficit financeiro no valor de R\$ 195.566,01. Como nos demonstrativos anteriores, não foi considerado o valor de R\$ 1.049.493,10, a título de despesa de pessoal não empenhada;*
- d) a Dívida Consolidada escriturada no Balanço Patrimonial alcançou R\$ 16.008.364,63, correspondendo a 123,00% da RCL do Município. Somando-se o valor da despesa de pessoal*

não empenhada (R\$ 1.049.493,10), o endividamento atinge 152,10% da RCL

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 totalizaram R\$1.095.146,24, integralmente pagos no exercício, correspondendo a 7,56% da Despesa Orçamentária Total (DORT).

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\$ 840.916,88, correspondendo a **63,91%** das disponibilidades do Fundo (limite mínimo=60%);
- b) a aplicação, na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), alcançou o montante de R\$ 1.540.265,63, correspondendo a **17,39%** da RIT (limite mínimo=25%);
- c) o Município despendeu, com saúde, a importância de R\$ 1.393.638,50 ou **15,49%** da RIT;
- d) as despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R\$ 7.860.376,66, correspondendo a **60,39%** da RCL (limite máximo=60%);
- e) as despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R\$ 7.228.221,45, correspondendo a **55,54%** da RCL (limite máximo=54%).

Considerando as falhas apontadas pelo Órgão de Instrução em seu relatório inicial e atendendo aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Relator determinou, em 17/04/2012 (fls. 377), a notificação do Sr. Edilson Pereira de Oliveira, gestor do município.

O interessado, após pedido de prorrogação de prazo para apresentação de defesa, por intermédio de representante legal, fez acostar aos autos suas justificativas, acompanhadas de documentação de suporte (Documento 12305/12). Depois de compulsar detidamente a peça defensiva, a Auditoria manifestou seu entendimento, em 14/05/2012, através de relatório (fls. 1168/1183), mantendo as seguintes irregularidades atribuídas ao exercício de 2009, sob responsabilidade do Prefeito, Senhor **Edilson Pereira de Oliveira:**

Gestão Fiscal:

- 1) Deficit orçamentário elevado no valor de R\$ 1.517.414,06, ou seja, 10,82% da receita orçamentária arrecadada, descumprindo o artigo 1º, § 1º da LRF;
- 2) Gastos com pessoal, correspondendo a 60,39% da RCL, em relação ao limite (60%) estabelecido no art. 19, da LRF.
- 3) Gastos com pessoal, correspondendo a 55,54% da RCL, em relação ao limite (54%) estabelecido no art. 20, da LRF, sem indicação de medidas em virtude da ultrapassagem de que trata o art.55 da LRF.

Gestão Geral:

- 4) Não contabilização de despesa orçamentária, maculando a Lei de Responsabilidade Fiscal no que se refere ao equilíbrio entre receitas e despesas, e aos limites de pessoal, no valor de R\$ 1.049.493,10, infringindo os art. 35 e 50 das leis 4.320/64 e 101/2000 respectivamente;
- 5) Retenção e não contabilização do IRRF e INSS no valor de R\$ 163.584,12;
- 6) Despesa fictícia com uma empresa de limpeza urbana, no valor de R\$ 75.212,00;
- 7) Excesso de gastos de combustíveis na Secretaria de Educação, no valor de R\$ 408.186,90;
- 8) Excesso de gastos de combustíveis na Secretaria de Saúde, no valor de R\$ 172.093,76;
- 9) Excesso de gastos de combustíveis na Secretaria de Infraestrutura e finanças, no valor de R\$ 138.544,89;
- 10) Balanços orçamentário, financeiro e patrimonial incorretamente elaborados, não representando a real situação da execução orçamentária do exercício;
- 11) Déficit financeiro elevado no valor de R\$ 1.245.059,11, podendo comprometer exercícios futuros;

- 12) Dívida flutuante incorretamente elaborada, não representando a real situação de endividamento do município;
- 13) Elevado crescimento da dívida flutuante para 152,10% da RCL, podendo comprometer exercícios futuros;
- 14) Obstacularização do funcionamento do Conselho do Fundeb, causando prejuízo à fiscalização.
- 15) Precariedade na rede municipal de ensino, onde se constatou que 34,51% dos alunos de ensino fundamental assistem aulas em prédios improvisados, sem a mínima condição para funcionamento;
- 16) Contratação de transportes de estudantes sem a mínima condição de segurança, colocando em risco a vida de quem se utiliza desses meios de locomoção;
- 17) Apropriação indébita de recursos previdenciários do INSS no valor de R\$ 38.712,16.

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas emitiu o Parecer nº 01001/12 (fls. 785/795), da lavra da Procuradora Elvira Samara Pereira de Oliveira, propugnando no sentido de que esta Egrégia Corte decida pelo(a):

- a) **Emissão de Parecer Contrário** à aprovação das contas do Prefeito do Município de Coremas, Sr. Edilson Pereira de Oliveira, relativas ao exercício de 2009;
- b) **Declaração de Atendimento Parcial** aos preceitos da LRF;
- c) **Imputação de Débito** ao Sr. Edilson Pereira de Oliveira, no valor de R\$ 75.212,00 (setenta e cinco mil, duzentos e doze reais), referente às despesas efetuadas com empresa de limpeza urbana fictícia, bem como no montante de R\$ 163.584,12 (cento e sessenta e três mil, quinhentos e oitenta e quatro reais e doze centavos), condizente ao que foi retido, não contabilizado e não comprovada respectiva destinação de IRRF e contribuição previdenciárias;
- d) **Aplicação de multa** àquela autoridade por transgressão a normas legais, nos termos do art. 56, II, da Lei Orgânica desta Corte (LC nº 18/93);
- e) **Determinação** à Administração Municipal de Coremas, no sentido de contratar embarcações que ofereçam condições mínimas de segurança para o transporte de estudantes;
- f) **Comunicação** à Receita Federal do Brasil acerca do não recolhimento de obrigações previdenciárias;
- g) **Recomendação** à Prefeitura Municipal de Coremas no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, às normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas Decisões/Resoluções;
- h) **Remessa** de cópias dos presentes autos ao Ministério Público Comum, a fim de que possa subsidiar a análise dos gastos com a empresa fictícia Hidroterra, no âmbito de sua competência, conforme relatado supra, bem como analisar os indícios de apropriação indébita previdenciária;
- i) **Representação** à Delegacia da Receita Federal, acerca da omissão verificada nos presentes autos, referente ao recolhimento a menor de contribuição previdenciária, a fim de que possa tomar as medidas que entender oportunas, à vista de suas competências.

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

VOTO DO RELATOR

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

No âmbito da Pública Administração, este corolário ganha revelo mais destacado, visto que os interesses tutelados pertencem a toda uma coletividade. Em virtude da escassez de recursos disponíveis, a sociedade necessita que os seus representantes tratem de alocá-los de maneira mais racional, propiciando maior (eficácia) e melhor (eficiência) retorno por unidade monetária investida. É neste

momento que o gestor público vem demonstrar que a sua atuação administrativa pautou-se no devido resguardo a res pública, que o manuseio dos bens postos a sua disposição observou os princípios da Legalidade, Moralidade, Eficiência, Eficácia e Transparência, extraindo da aplicação destes os resultados mais proveitosos em favor do coletivo local.

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

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

Concluído o epílogo, passo a analisar, individualmente, as eivas praticadas pelo Alcaide no transcurso do exercício em comento. Antes, entretanto, cabe abordar mais detidamente duas premissas adotadas pelo Órgão de Instrução, cujos desdobramentos alcançam muitas das irregularidades listadas a seguir. A primeira delas versa sobre despesa de pessoal; a segunda, sobre não contabilização de contribuição previdenciária patronal.

No Documento Eletrônico 05239/12, a Auditoria apresentou, na forma de listas, um compêndio de diversas despesas extraídas do sistema SAGRES. Entre elas, figura item intitulado “outras despesas de pessoal”. Contendo 2.399 empenhos, o total apontado perfez a quantia de R\$ 1.612.515,66. As pessoas que compõem a referida lista (que representa aproximadamente 62% de todos os empenhos do elemento de despesa 36 – outros serviços de terceiros pessoa física), no entendimento consignado pelo Órgão Auditor (fl. 1170), laboram habitualmente em substituição a servidores efetivos, o que implica dizer que os pagamentos por elas recebidos devem ser considerados como despesa de pessoal.

*Com o devido respeito às opiniões emanadas do Órgão de Instrução, não se pode adotar interpretação tão extensiva na classificação de despesas de pessoal. Decerto que não são apenas os valores abrigados nos elementos de despesa 11 e 04 – respectivamente, vencimentos e vantagens fixas e contratação por tempo determinado – que constituem despesa de pessoal, mas todo aquele pago por conta de um regime de emprego. A relação que vincula os empregados aos seus empregadores é marcada, segundo o magistério de Maurício Godinho Delgado, em sua obra *Direito do Trabalho*, pelo encontro de cinco elementos fático-jurídicos, a saber: prestação por pessoa física, personalidade, onerosidade, não eventualidade e subordinação. Nessa relação empregatícia estão todos os servidores efetivos e os detentores de cargos comissionados vinculados ao Poder Executivo Municipal, já que não há regime próprio no município de Coremas.*

A relação apresentada nos autos eletrônicos engloba mais de uma centena de prestadores, dos mais diversos serviços de que se valeu a Administração Municipal. A heterogeneidade marca o inusitado rol. De pronto, um exame superficial já aponta, em inúmeros casos, o recebimento mensal de valores assaz abaixo do salário mínimo nacional, o que logicamente sinaliza tratar-se de pagamentos de natureza não salarial. Além disso, em outro expressivo número de casos, há, na descrição do histórico, elementos suficientes para desnaturar a relação empregatícia. Apenas a título de exemplo, tomem-se os pagamentos em favor de Francisco Daniel Almeida, pelos serviços – sazonais, saliente-se – de ajudante de pedreiro em pequenas reformas contratadas pela Prefeitura de Coremas. Difícil admitir, ainda que hipoteticamente, que tal atividade seja típica de servidor efetivo, como sustenta a Auditoria.

Outra conclusão a que se chega a partir do exame da indigitada lista relaciona-se à prestação de serviços ligados à Estratégia de Saúde na Família, comumente conhecido como PSF. Todas as despesas foram consideradas como sendo de pessoal, aí incluídos os pagamentos feitos em favor da senhora Maria José Rufino Ferreira, por conta de serviços de limpeza em unidades do OS. O valor das parcelas já denota a sazonalidade da prestação.

Em sentido diverso, percebe-se que foi dado tratamento de prestação de serviços aos profissionais de saúde (médicos, enfermeiros, odontólogos, auxiliares entre outros). A relação que vincula estes profissionais à Administração Municipal é nitidamente empregatícia, ainda que seja rotineiramente admitida a contratação temporária, principalmente nos casos de médicos. Já pacificado nesta corte o entendimento de que as despesas com profissionais do PSF devem compor a despesa de pessoal¹. Assim,

¹ Pela limitação temporal dos contratos, mais apropriadamente no elemento de despesa 04 – contratação por tempo determinado.

pugno pela recomendação ao gestor para que, em exercícios futuros, promova o correto enquadramento contábil das despesas com profissionais do PSF.

Evidentemente, é de se supor que, além dos profissionais de saúde, outros empenhos listados no Documento 05239/12 se refiram, sim, a serviços prestados com pessoalidade, onerosidade, subordinação e não eventualidade, o que legitimaria seu enquadramento como despesa de pessoal. Voltarei ao assunto quando do exame da extrapolação dos limites de despesa de pessoal. O que não se pode admitir é a assunção indiscriminada, como regra, de uma hipótese que se presume em exceção. Mais ainda: ao tomar como despesas de pessoal o montante de R\$ 1.612.515,66, a Auditoria levou a cabo o entendimento de que o valor de R\$1.049,493,10 não foi apropriado na contabilidade municipal². A temática da apropriação de valor não contabilizado já foi objeto de minha apreciação em prestações de contas anteriores. Naquelas ocasiões, pronunciei-me pela inadequação da metodologia defendida pelo Órgão de Instrução. Todavia, após reflexão detida sobre o assunto e levando em conta os desdobramentos que uma interpretação mais permissiva sobre a não contabilização de despesas pode ensejar, principalmente quando se trata de despesas líquidas e certas, terminei por reconsiderar meu entendimento anterior.

Impende comentar que os autos deste processo apontam claramente para um recolhimento a menor de contribuição previdenciária patronal, fato que será tratado em item específico ao longo deste voto. Neste momento, restrinjo-me a discorrer sobre os reflexos da falha classificada pela Auditoria como “despesa não contabilizada”.

Como já abordado, a apresentação da tabela constante do item 3.1 da inicial ensejou a asserção de que o Ente Municipal teria deixado de contabilizar R\$ 1.090.493,10, a efeito de contribuição previdenciária patronal. Noutras palavras, a municipalidade, no entender da Unidade Técnica, teria negligenciado o dever de apropriar tal monta. Para além do valor apontado, que, como já destaquei, será debatido em momento oportuno, o cerne da premissa está no tratamento a ser dado em ocasiões de omissão de despesa. Mais ainda: como se deve proceder quando tais despesas forem líquidas e certas.

A norma jurídica, reitora da regular execução da despesa pública, delineou as fases pelas quais compulsoriamente devem passar todos os gastos de governo. Na clássica divisão, consolidada em décadas de vigência da Lei Nacional de Orçamentos e Balanços (Lei 4.320/64), o ordenador de despesa deve seguir o rito cogente iniciado pelo empenhamento (art. 58), que promove o destaque na dotação orçamentária correspondente; seguido pela liquidação (art. 63), onde é verificado o direito do credor pela entrega do bem ou prestação do serviço; pela ordenação propriamente dita (art. 64), onde se determina o cumprimento do compromisso financeiro; e, finalmente, pelo pagamento (arts. 62 e 65), onde se dá a transferência dos recursos.

Do magistério de Lino Martins da Silva, extrai-se a afirmação de que o empenho constitui uma obrigação contratual de natureza jurídica,³ que deve ser registrada em contas de compensação. Segundo o autor, apenas a emissão de empenho não constitui uma obrigação no sentido patrimonial e não compõe o passivo até que se confirme a liquidação. Deflui-se daí que o empenhamento de despesa, isoladamente, não tem o condão de produzir efeitos contábeis, não influenciando no resultado da execução orçamentária nem nos Balanços Orçamentário e Financeiro. Ora, se mesmo a efetivação da primeira das etapas do regular registro da despesa não se reveste de força suficiente para produzir efeitos contábeis, decerto que despesas para as quais sequer foi realizado empenho também não os produzirão.

O entendimento anteriormente esposado vem sendo adotado por este gabinete há algum tempo e creio, mesmo, que seja a regra admitida para a maioria das despesas. Todavia, há aquelas que guardam presunção de certeza e liquidez. Neste rol, por exemplo, incluo a folha de pagamento. Despesas dessa natureza, essencialmente de caráter continuado, nos termos do artigo 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, não podem ficar à margem do sistema orçamentário. Situações onde se constate esta prática, sem uma justificativa plausível, devem ensejar a correção necessária, que passa pela apropriação dos valores não contabilizados no sistema orçamentário, nos termos propostos pelo Órgão Auditor.

Há que se ponderar, todavia, quando tal apropriação é afeita a despesas que não gozam de definitividade e liquidez, como são aquelas de natureza previdenciária. O desfecho deste voto traz a explicação da irregularidade relacionada à questão previdenciária, observada no Município de

² Os cálculos foram explicitados na tabela do item 3.1 da inicial (fl. 360).

³ Contabilidade Governamental – um enfoque administrativo da nova contabilidade pública. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2011, pag. 268.

Coremas no exercício de 2009, bem como as consequências para efeito do julgamento das respectivas contas.

Feitas as observações, passo ao exame das irregularidades remanescentes da análise de defesa:

Em relação à gestão fiscal:

- Deficit orçamentário elevado no valor de R\$ 1.517.414,06, ou seja, 10,82% da receita orçamentária arrecadada, descumprindo o artigo 1º, § 1º da LRF

Frise-se que na apresentação das alegações de defesa, o gestor reconheceu a existência do deficit da execução orçamentária no valor de R\$ 467.920,96, equivalente a 3,34% da receita arrecadada, o que implica a assunção tácita do cometimento da falha⁴. Questiona, todavia, o gestor a magnitude do desequilíbrio, que alcança o montante descrito na inicial pela adição dos R\$ 1.049.493,10 em despesas supostamente não contabilizadas.

É bastante clara a LRF quando define, em seu art. 1º, §1º, que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ação planejada, de modo a prevenir riscos e corrigir desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas. Desta forma, incumbe ao administrador público o acompanhamento periódico dos gastos e a ação firme para contê-los dentro do limite da receita arrecadada. É para isso que a LRF, em seu artigo 9º, disciplina a limitação de empenhos.

Percebe-se que a necessidade de planejamento é princípio basilar insculpido na LRF. É ele que permite ao gestor ter, entre outras coisas, controle rigoroso dos gastos públicos, devendo, caso eles excedam a previsão (ou que a receita estimada venha aquém das expectativas), adotar medidas de contenção visando à adequação aos limites estabelecidos. O desequilíbrio injustificado entre receitas e despesas compromete a administração do Ente Público, repercutindo negativamente em sua prestação de contas e resultando em descumprimento de preceitos da LRF, **o que enseja recomendação.**

- Gastos com pessoal, correspondendo a 60,39% da RCL, em relação ao limite (60%) estabelecido no art. 19, da LRF
- Gastos com pessoal, correspondendo a 55,54% da RCL, em relação ao limite (54%) estabelecido no art. 20, da LRF, sem indicação de medidas em virtude da ultrapassagem de que trata o art.55 da LRF

Os percentuais apontados em ambas as falhas foram apresentados na tabela constante do item 8.1.2 da inicial. À primeira vista, constata-se que as extrapolações dos limites máximos estabelecidos na LRF foram de pouca expressão. Entretanto, o exame mais detido da metodologia adotada pela Auditoria para a apuração do fato revela uma incongruência em relação a entendimento pacífico desta Corte. Refiro-me mais precisamente àquele decorrente do Parecer Normativo PN-TC 12/2007. Os cálculos da inicial levaram em conta os valores da contribuição previdenciária patronal do Ente Municipal. Apenas fazendo os ajustes admitidos no Parecer, os percentuais de despesa de pessoal do Ente Municipal e do Poder Executivo decaem para 49,50% e 45,52%, respectivamente, convergindo, com grande margem de folga, para a normalidade.

Neste ponto, resgato o assunto exposto no preâmbulo deste voto. Embora não se possa admitir, incondicionalmente, que toda a despesa constante no Documento 05239/12 seja efetivamente de pessoal, é certo que parte dela o é. Do exposto acima, tem-se que a exclusão do valor da contribuição previdenciária patronal do cálculo dos percentuais de despesa com folha de pagamento termina por reconduzi-los a valores consideravelmente abaixo dos limites máximos permitidos. Assim, mesmo que se incluíssem na folha os pagamentos feitos aos profissionais de saúde, o Município não transgrediria as determinações estabelecidas nos artigos 19 e 20 da LRF.

Diante do exposto, considero superadas as mencionadas eivas.

Em relação à gestão geral:

- Não contabilização de despesa orçamentária, maculando a Lei de Responsabilidade Fiscal no que se refere ao equilíbrio entre receitas e despesas e limites de pessoal, no valor de R\$ 1.049.493,10, infringindo os art. 35 e 50 das leis 4.320/64 e 101/2000, respectivamente

⁴ O valor foi consignado no Balanço Orçamentário do Ente Municipal. Como o orçamento do Poder Legislativo Coremense está equilibrado, conclui-se que o deficit observado refere-se à contabilidade da Prefeitura.

- Balanços orçamentário, financeiro e patrimonial incorretamente elaborados, não representando a real situação da execução orçamentária do exercício
- Déficit financeiro elevado no valor de R\$ 1.245.059,11, podendo comprometer exercícios futuros
- Dívida flutuante incorretamente elaborada, não representando a real situação de endividamento do município
- Elevado crescimento da dívida flutuante de 152,10%, podendo comprometer exercícios futuros

As falhas acima são, todas, decorrentes da premissa adotada pela Equipe de Instrução quando da elaboração do relatório inicial. Pelas razões explicitadas no introito deste voto, inadmite-se a presunção de registro contábil de despesas que, não reconhecidas pelo Ente Público, não foram ordenadas dentro dos preceitos contábeis regentes. Entretanto, subsistem reflexos de natureza patrimonial quando se negligencia o registro de contribuição previdenciária patronal.

A perquirição da inicial denota que a natureza da irregularidade, que fez a monta de R\$ 1.049.493,10, foi a ausência de recolhimento de contribuição previdenciária patronal. Ainda que se questione a medida da eiva, há fortes evidências de que ela realmente aconteceu. Entretanto, não foi consignada nas peças de instrução como uma falha autônoma. A única irregularidade conexa ao item 11 da inicial – justamente o que trata das inconformidades previdenciárias –, que remanesceu da análise de defesa, foi o indicativo de apropriação indébita previdenciária, no valor de R\$ 38.712,16. Em suma, ainda que tenha dado azo a diversas outras impropriedades, o não recolhimento de contribuição previdenciária não constou na conclusão do Órgão Auditor. Por conseguinte, o gestor não se manifestou quanto ao suposto recolhimento a menor da contribuição previdenciária patronal, no valor de R\$ 1.049.493,10, comprometendo o direito ao contraditório e a ampla defesa. Destarte, as conclusões decorrentes deste item, que serão examinadas ao termo deste voto, não influirão no juízo de valor da prestação de contas.

- Retenção e não contabilização do IRRF e INSS no valor de R\$ 163.584,12

A mácula foi apresentada no item 3.3 da peça proemial, tendo por suporte fático os números constantes do Documento 02853/12. Da descrição do Órgão Técnico, supõe-se não ter havido recolhimento dos valores retidos na folha de pagamento a título de Imposto de Renda. Somando-se o total registrado na tabela de abertura do Documento 02853/12 (R\$ 118.840,90) ao valor repassado pela Câmara de Coremas (R\$ 19.947,69), tem-se o montante de R\$ 138.788,59, apontado como receita de IRRF não recolhida.

Observe-se que o exame das alegações de defesa (fl. 1172) deteve-se tão somente às questões relativas ao INSS não recolhido. É de se estranhar a afirmação de ausência de recolhimentos do IRRF, pois na documentação encartada (fls. 457/512) constam todos os empenhos relativos à folha de pagamento, com as respectivas retenções.

No que toca ao INSS, está-se diante de uma diferença de R\$ 24.795,53, valor que converge para a retenção efetuada nos meses de novembro e dezembro, conforme dados colhidos pela própria Auditoria. A diferença entre a retenção e o respectivo recolhimento pode residir na antecipação de benefícios previdenciários, tais como o salário-família. É comum o descompasso temporal, visto que o valor retido em um mês pode ser repassado no mês subsequente. Não há falar, portanto, no cometimento da falha. Pelas razões acima expostas, afasto a irregularidade.

- Despesa fictícia com uma empresa de limpeza urbana, no valor de R\$ 75.212,00

Inicialmente, cumpre registrar que a diligência realizada pela Equipe de Auditoria contou com a colaboração do Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado da Paraíba, Dr. José Leonardo Clementino Pinto. O trabalho conjunto dos Órgãos de Controle confere maior eficácia à fiscalização das despesas públicas, na medida em que competências individuais privativas podem convergir harmonicamente, com resultados mais céleres e efetivos.

Pelo exposto no item 3.4 da exordial, reputou-se como irregular o pagamento de R\$ 75.212,00, em favor da empresa Hidroterra Construtora Ltda. Isto porque não foram encontrados vestígios de existência da empresa, muito menos da execução do serviço. Ademais, todos os servidores que trabalham diretamente com a coleta de resíduos sólidos afirmaram, em depoimento ao Promotor Público, que recebem seus proventos diretamente da Prefeitura de Coremas.

Em sua defesa, o gestor valeu-se exclusivamente do depoimento, também registrado pelo MP, do senhor Reginaldo Eufrásio da Silva, prestador de serviços ao município, qualificado como “coordenador de coleta”. Após algumas ilações, o gestor arrematou sua argumentação, alegando que o depoimento do senhor Reginaldo claramente confirmaria a existência da empresa e a prestação dos serviços. Ora, o simples vínculo do citado coordenador com a Prefeitura já retira a imparcialidade que se espera de uma prova testemunhal. Pelas evidências colhidas nos autos, é fácil constatar que não houve solução de continuidade do serviço de coleta de lixo do Município de Coremas, sendo este desempenhado por pessoas ligadas ao Poder Executivo Municipal. Não há qualquer comprovação que vincule a Hidroterra à execução dos serviços. Por conseguinte, tomo o pagamento de R\$ 75.212,00 como irregular, em consonância com o Parecer Ministerial 1001/12, fato que compromete a regularidade das contas em exame, devendo o montante ser ressarcido aos cofres públicos.

- *Excesso de gastos de combustíveis na Secretaria de Educação, no valor de R\$ 408.186,90*
- *Excesso de gastos de combustíveis na Secretaria de Saúde, no valor de R\$ 172.093,76*
- *Excesso de gastos de combustíveis na Secretaria de Infraestrutura e finanças, no valor de R\$ 138.544,89*

De início, é necessário fazer constar que a Prefeitura Municipal de Coremas, no decurso do exercício de 2009, adquiriu combustíveis no montante de R\$ 1.185.988,97⁵, tendo como principais credores as empresas Edileuza Pereira de Lacerda – Posto Laura Garrido (R\$ 920.165,07), Comércio de Combustíveis Coremense (R\$ 195.482,43) e Posto Verão (R\$ 62.439,80). Sublinhe-se que, conforme consta no Termo de Declarações colhido por ocasião da diligência (Documento 06201/12), a senhora Edileuza Pereira é irmã Prefeito. Também consta do referido termo que a senhora Edileuza possui ingerência sobre o Posto Coremense. Dessume-se daí que a irmã do Alcaide, direta ou indiretamente, controla dois dos três postos de combustíveis onde são abastecidos os veículos públicos, justamente aqueles que receberam as maiores quantias da Edilidade.

Vale salientar fato relacionado ao procedimento licitatório realizado pelo Município para autorizar a aquisição de combustíveis e lubrificantes. Em 2009, a Administração de Coremas, através da Tomada de Preços n° 05/2009, licitou material combustível no montante de R\$ 1.571.716,80, tendo como vencedores as seguintes empresas: Comércio de Combustíveis Coremense Ltda (CNPJ 08.690.519/0001-50), no valor de R\$ 347.832,00; Edileuza Pereira de Lacerda (Posto Laura Garrido, CNPJ 70.117.619/001-66), no montante de R\$ 1.016.644,80; e Posto Verão (J.P. Comércio de Combustível Ltda), na quantia de R\$ 207.240,00. A importância licitada somada, por superar o limite da modalidade Tomada de Preços, estabelecido no artigo 23, II, “c”, combinado com o artigo 23, §5°, ambos da Lei 8666/93, ensejaria a utilização de ‘concorrência’, modalidade de certame de maior abrangência e com procedimentos diferenciados.

Uma vez que licitações na modalidade concorrência devem ser encaminhadas a este Tribunal, conforme Resolução Normativa RN-TC 06/2005, fácil concluir que a edilidade descumpriu norma emanada desta corte, o que enseja a aplicação de multa, com fulcro no artigo 56, II, da LOTCE-PB.

*Sendo assim, para o bem da transparência pública, **determino ao atual gestor a remessa do procedimento para análise de sua lisura.***

⁵ Pesquisa efetuada no sistema SAGRES, tendo por parâmetro de busca a expressão “combustível”.

Outro ponto que merece destaque repousa no volume de aquisição de combustíveis a Edileuza Pereira de Lacerda, a partir de 2005, ano em que seu irmão assumiu o Executivo local. Desde então, a Prefeitura comprou R\$ 4.753.853,84⁶, dos quais R\$ 3.617.455,68 relacionados ao CNPJ 70.117.619/0002-47 e R\$ 1.136.398,16 vinculados ao CNPJ 70.117.619/0001-66. Anote-se que, conforme já mencionado, a senhora Edileuza é também responsável pela movimentação do Comércio de combustíveis Coremense Ltda. (CNPJ 08.690.519/0001-50), que, nesse mesmo interregno, recebeu da Urbe a quantia de R\$ 1.415.567,90.

Do exame da exordial, verificou-se que a Unidade Técnica estimou excesso no consumo de combustíveis, no montante de R\$ 718.825,55, dos quais R\$ 408.186,90 relacionados à Secretaria de Educação, R\$ 172.093,76 à Sec. de Saúde e R\$ 138.544,89 às Secretarias de Infraestrutura e Finanças.

Em missiva defensiva, o interessado alegou que a análise do consumo de combustíveis reclamaria conhecimentos específicos, razão pela qual se anexou aos autos eletrônicos o Documento 08 (fls. 840/851), de autoria do senhor Jônio Pereira da Silva, Técnico em Contabilidade. A alegação do perito se limitou a desqualificar o trabalho promovido pela Unidade de Instrução. Como se vê na descrição do que se chamou de “fato 01”, asseverou-se que a Auditoria não tem uma metodologia confiável de análise de consumo de combustíveis. Uma das querelas do gestor está relacionada a alterações dos critérios utilizados como parâmetros para aferição do consumo, notadamente no que diz respeito ao percurso diário, que teria sido reduzido acentuadamente no exercício de 2009, quando comparado aos dois exercícios anteriores.

Foi questionada também a não inclusão de gastos com o abastecimento de barco (transporte estudantil), que, por força contratual, seriam de obrigação da contratante (Prefeitura). Ademais, solicitou o acréscimo na despesa decorrente da utilização de geradores nas festividades locais, garantidas por contrato, e da cota de combustíveis fornecida a alguns contratados, tais como advogado, contador, técnico contábil, entre outros.

Ao perscrutar as razões manejadas, a Unidade de Instrução tratou de rechaçá-las, mantendo incólume a manifestação inicialmente proferida.

De retorno a este Gabinete, solicitei a minha Assessoria que se debruçasse, de forma detida, sobre os argumentos ofertados, para verificar sua procedência. Após judicioso exame, cheguei às seguintes conclusões:

Primeira: em certa medida, assiste razão à defesa quando se refere a incongruências de critérios. Sendo assim, por zelo ao princípio da segurança jurídica, fez-se a adequação da planilha elaborada pela Unidade Técnica aos parâmetros constantes nos quadros demonstrativos de consumo de combustíveis apurados em 2007 e 2008 (PCA 2007 e 2008), de forma a manter a mesma metodologia utilizada anteriormente na instrução promovida pela Unidade Técnica. Tal adequação atende a reclame feito pelo gestor no Documento (fl. 845), visto que a defesa tomou por referência o cálculo elaborado nos dois exercícios pretéritos⁷. Ao equiparar os critérios, chegou-se às seguintes tabelas, especificadas em ordem de Secretarias, tendo por referência as três unidades onde a Auditoria apontou excesso no consumo de combustíveis:

⁶ Conforme sistema SAGRES, nos moldes de pesquisa já especificados.

⁷ O fato de a defesa adotar, para controle próprio de consumo de combustíveis, uma metodologia concebida pela Auditoria, em detrimento a formas mais simples e eficazes, como a implantação de hodômetros, denota o descaso com o referido controle.

Consumo de Diesel da Secretaria de Educação										
Veículo	Comb	Situação	Placa	Km diário	Dia/Mês	Dias/Ano	Km/Ano	Km/l	L/ano	Valor (R\$)
Micro ônibus (*)	Diesel	Próprio	MOA4668	200	22	220	44.000	4	11.000	23.650
				100	22	44	4.400	4	1.100	2.365
Micro ônibus (*)	Diesel	Próprio	MOT9587	200	22	220	44.000	4	11.000	23.650
				100	22	44	4.400	4	1.100	2.365
Ônibus (*)	Diesel	Próprio	KHF1289	200	22	220	44.000	4	11.000	23.650
				100	22	44	4.400	4	1.100	2.365
Ônibus (*)	Diesel	Próprio	MNR9807	200	22	220	44.000	4	11.000	23.650
				100	22	44	4.400	4	1.100	2.365
Ranger	Diesel	Locado	KIQ8998	100	22	264	26.400	6	4.400	9.460
D-10 (*)	Diesel	Locado		100	22	220	22.000	6	3.667	7.883
				50	22	44	2.200	6	367	788
D-20 (*)	Diesel	Locado	MNI8570	100	22	220	22.000	6	3.667	7.883
				50	22	44	2.200	6	367	788
F-4000 (*)	Diesel	Locado	MNC0488	100	22	220	22.000	5	4.400	9.460
				50	22	44	2.200	5	440	946
F-4000 (*)	Diesel	Locado	MOG 4680	100	22	220	22.000	5	4.400	9.460
				50	22	44	2.200	5	440	946
D-20 (*)	Diesel	Locado	HVT 8379	100	22	220	22.000	6	3.667	7.883
				50	22	44	2.200	6	367	788
D-20 (*)	Diesel	Locado	MNK3990	100	22	220	22.000	6	3.667	7.883
				50	22	44	2.200	6	367	788
D-20 (*)	Diesel	Locado	MZE 8320	100	22	220	22.000	6	3.667	7.883
				50	22	44	2.200	6	367	788
D-20 (*)	Diesel	Locado	BJG2685	100	22	220	22.000	6	3.667	7.883
				50	22	44	2.200	6	367	788
Consumo Parcial - Diesel									86.680	186.362
Consumo de Gasolina da Secretaria de Educação										
Veículo	Comb	Situação	Placa	Km diário	Dia/Mês	Dias/Ano	Km/Ano	Km/l	L/ano	Valor (R\$)
Uno mille	Gasolina	Locado		100	22	264	26.400	8	3.300	9.075
Ford KA	Gasolina	Locado	MOL0835	100	22	264	26.400	8	3.300	9.075
Siena	Gasolina	Locado	MNW 1187	100	22	264	26.400	8	3.300	9.075
C-10 (*)	Gasolina	Locado	MNA 8934	100	22	220	22.000	5	4.400	12.100
				50	22	44	2.200	5	440	1.210
C-10 (*)	Gasolina	Locado	HVT 8379	100	22	220	22.000	5	-	0
				50	22	44	2.200	5	-	0
C-10 (*)	Gasolina	Locado	MMW0009	100	22	220	22.000	5	4.400	12.100
				50	22	44	2.200	5	440	1.210
Consumo Parcial - Gasolina									19.525	53.694

Consumo de Diesel da Secretaria de Saúde										
Veículo	Comb	Situação	Placa	Km diário	Dia/Mês	Dias/Ano	Km ano	Km/l	L/ano	Valor (R\$)
Box amb	Diesel	Próprio	JZV 7441	300	22	264	79.200	6	13.200	28.380
Ônibus móvel	Diesel	Próprio	HUC 3565	200	22	264	52.800	6	8.800	18.920
D-20	Diesel	Locado	HUZ 7203	200	22	264	52.800	6	8.800	18.920
Box Furgão	Diesel	Locado	MO C8983	300	22	264	79.200	6	13.200	28.380
Consumo Parcial - Diesel									44.000	94.600
Consumo de Gasolina da Secretaria de Saúde										
Veículo	Comb	Situação	Placa	Km diário	Dia/Mês	Dias/Ano	Km ano	Km/l	L/ano	Valor (R\$)
Uno Mille	Gasolina	Próprio	MNP 8916	200	30	264	52.800	8	6.600	18.150
Uno Mille	Gasolina	Próprio	MNP 8956	200	30	264	52.800	8	6.600	18.150
Uno Mille	Gasolina	Locado	MO G 2699	200	22	264	52.800	8	6.600	18.150
Uno Mille	Gasolina	Locado	MNW 7397	200	22	264	52.800	8	6.600	18.150
Fiesta	Gasolina	Locado	MO B5218	200	22	264	52.800	8	6.600	18.150
Corsa	Gasolina	Locado	JAF 6220	200	22	264	52.800	8	6.600	18.150
Gol	Gasolina	Locado	MON 5188	200	22	264	52.800	8	6.600	18.150
Gol	Gasolina	Locado	MINZ8345	200	22	264	52.800	8	6.600	18.150
Consumo Parcial - Gasolina									52.800	145.200

Consumo de Diesel da Secretaria de Finanças										
Veículo	Comb	Situação	Placa	Km diário	Dia/Mês	Dias/Ano	Km ano	Km/l	L/ano	Valor (R\$)
D 20	Diesel	Próprio	KGY 8558	100	22	264	26.400	6	4.400	9.460
D 20	Diesel	Locado	KBL 2162	100	22	264	26.400	6	4.400	9.460
Caminhão	Diesel	Locado	MMZ6313	100	22	264	26.400	4	6.600	14.190
Caçamba	Diesel	Locado		100	22	264	26.400	4	6.600	14.190
Caçamba	Diesel	Locado	SPR 7854	100	22	264	26.400	4	6.600	14.190
Consumo Parcial - Diesel									28.600	61.490
Consumo de Gasolina da Secretaria de Finanças										
Veículo	Comb	Situação	Placa	Km diário	Dia/Mês	Dias/Ano	Km ano	Km/l	L/ano	Valor (R\$)
Moto	Gasolina	Próprio	MOL 4146	200	22	264	52.800	25	2.112	5.808
Moto	Gasolina	Próprio	MOL 4166	200	22	264	52.800	25	2.112	5.808
Uno Mille	Gasolina	Locado	KLA 3990	100	22	264	26.400	8	3.300	9.075
Consumo Parcial - Gasolina									7.524	20.691

Notas explicativas:

- Os parâmetros, percurso e consumo (km/l), usados nos veículos que se faziam presentes nas tabelas de 2007 e 2008 foram trazidos à planilha atual. Os preços dos combustíveis foram extraídos das notas de empenho, e correspondem a R\$ 2,75/l para a gasolina e R\$ 2,15/l para o diesel.
- Quanto aos automóveis vinculados à Educação, considerou-se o calendário escolar de 220 dias. Em relação aos dois meses de férias (44 dias), admitiu-se a metade do consumo estimado para o período letivo.
- Quanto aos ligados à Saúde, à exceção das ambulâncias (300 km/dia), levou-se em conta itinerário diário médio de 200 km, conforme se adotou em 2007 e 2008.
- Quanto aos veículos agregados à Educação, Finanças e Infraestrutura, que não tiveram paralelo na análise de exercícios pretéritos, considerou-se a média diária de 100 km/dia. Vale informar que a Auditoria em todos os casos estimou percurso diário menor ou igual a 100 km.
- Em nenhum dos casos foi admitida utilização de determinado veículo ao longo dos 365 dias do ano, tendo em vista que, mesmo as ambulâncias, que rodam diuturnamente, necessitam de serviços de manutenção preventiva e corretiva, obrigando, assim, a interrupções periódicas.

Se olharmos com bastante atenção o demonstrativo dos veículos relacionados à Educação, é perceptível que o veículo de placa HTV 8379 aparece em um momento como caminhonete D20 (diesel), noutro como caminhonete C10 (gasolina). No intuito de dirimir a dúvida, fez-se uma visita ao endereço eletrônico do DETRAN-PB, onde se constatou que o mesmo referia-se ao veículo GM D20. Desta forma, o consumo relativo à C10 HTV 8379 deve ser afastado do cálculo proposto.

Outra correção que entendo obrigatória é a inclusão de alguns veículos locados, desprezados nas tabelas anteriores, demonstrados no quadro abaixo:

Veículos não considerados pela Auditoria							
Carro	Locador	Combustível	Percurso	nº de dias	km/ano	Km/l	L/ano
Punto	Kelson Emanuel C. Leite (cont. 155/09)	Gasolina	100	264	26.400,00	8	3.300
Carro pequeno	Francisco A. F. dos Santos (cont. 154/09)	Gasolina	100	264	26.400,00	8	3.300
Ranger (Prefeito)	Marleide Ribeiro Gomes (cont. 140/09)	Diesel	200	264	52.800,00	6	8.800
Não especific	Francisco Faustino da Silva (cont. 153/09)	Gasolina	100	264	26.400,00	8	3.300

Notas explicativas: os critérios utilizados para os citados bens automotores foram os mesmos que serviram de bases para elaboração das planilhas alhures estampadas. À exceção fica por conta da Ranger destinada ao Prefeito, cujo itinerário considerado de 200 km diários.

Feitas as retificações devidas, o valor monetário dos combustíveis realmente utilizados importaria em R\$ 589.831,00, em conformidade com o quadro a seguir disposto.

Consumo de combustíveis de acordo com as planilhas			
	Litros	Valor/l	Valor
Diesel efetivamente consumido	168.080,00	2,15	361.372,00
Gasolina efetivamente consumida	89.749,00	2,75	246.810,00
Total dos combustíveis consumidos (c/ planilhas)			608.142,00

Segunda: argumenta o interessado que a Secretaria de Educação também efetuou dispêndios com o pagamento de transporte de estudante via barco, em um consumo anual estimado de 4.356 litros de diesel, correspondente a R\$ 9.365,40 (fls. 846/847).

Os gastos em questão são de comprovação, no mínimo, discutível. Durante a inspeção, a Auditoria, acompanhada de representante do Ministério Público Estadual, coletou declaração fornecida pelo senhor Judivan Firmino da Silva, barqueiro, onde se afirma apenas o recebimento de pagamento do transporte estudantil, ficando os custos com combustíveis sob a responsabilidade do proprietário da embarcação.

Contrapondo-se ao movimento fiscalizatório, o gestor acostou aos autos (fls. 929/949) declarações dos demais barqueiros, informando que, por força de cláusula contratual, as despesas de combustíveis corriam à conta da Prefeitura Municipal de Coremas.

Os contratos com os referidos prestadores de serviços, contudo, não foram acostados, impossibilitando a comprovação da aludida transação.

Terceira: importa dizer que é procedente a arguição referente à despesa com combustíveis para gerador de energia. A Prefeitura de Coremas subscreveu dois contratos de prestação de serviços (nº 208/2009, fls. 900/902, contratado: Francisco Assis Marques; nº 68/09, fls. 903/905, contratado: Xoxoteando Produções Artística Ltda), cujo objeto, dentre outros, era o aluguel de gerador para festividades locais. Conforme a defesa, o consumo atingiu a quantia de 1.200 litros de diesel nos dois eventos, equivalente a R\$ 2.580,00, valor que deve ser acrescido ao montante já calculado.

Quarta: finalmente, aduz o gestor que, por força de cláusula contratual, a Administração Municipal fornece combustíveis a sete assessores, todos residentes em cidades distantes de Coremas, dentre eles: Johnson Gonçalves Abrantes (advogado); Aderaldo Serafim de Sousa (contador); Mary D. A. Oliveira (técnica contábil). Os mencionados auxiliares, individualmente, faziam jus a 150 litros/ano de combustíveis, conforme informação repassada pela Edilidade (Documento 06201/12, fl. 14), perfazendo consumo mensal médio do grupo de 1.050 litros de gasolina.

A título de comprovação desta despesa, foram apresentadas declarações (fls. 882/885) emitidas pelos beneficiários, em 07/10/2010, nas quais se confirma a autorização para abastecimento, mas apenas nos meses de dezembro de 2009 e janeiro de 2010.

Sob a minha ótica, a citada concessão não pode ser tolerada. Em primeiro lugar, não foram anexados os contratos de prestação de serviços que continham a cláusula decantada. Segundo, a partir de consulta ao sistema SAGRES, constata-se que o senhor Aristides da Costa Azevedo conduziu, entre as cidades de Coremas-Campina Grande- João Pessoa, assessores do Prefeito, entre eles o Sr. Johnson Gonçalves Abrantes, em 17 (dezessete) ocasiões, tendo o aludido prestador de serviço (Aristides) percebido quantia através das notas de empenho n° 2201 e 6198. Ora, se por tantas vezes o referido assessor jurídico dispôs de motorista, como indicam os fatos, razão não há para a percepção extraordinária de uma cota de combustíveis. Pelos motivos acima apresentados, impossível acolher o requerimento da defesa.

Ante as explanações que ministrei, entendo que o montante total de combustíveis efetivamente comprovado alcançou o patamar de R\$ 610.762,00, o que implica constatação de excesso de consumo de combustíveis, no valor de R\$ 575.226,97, nos termos do quadro a seguir, **razão porque pugna pela condenação do gestor em débito nestes termos.**

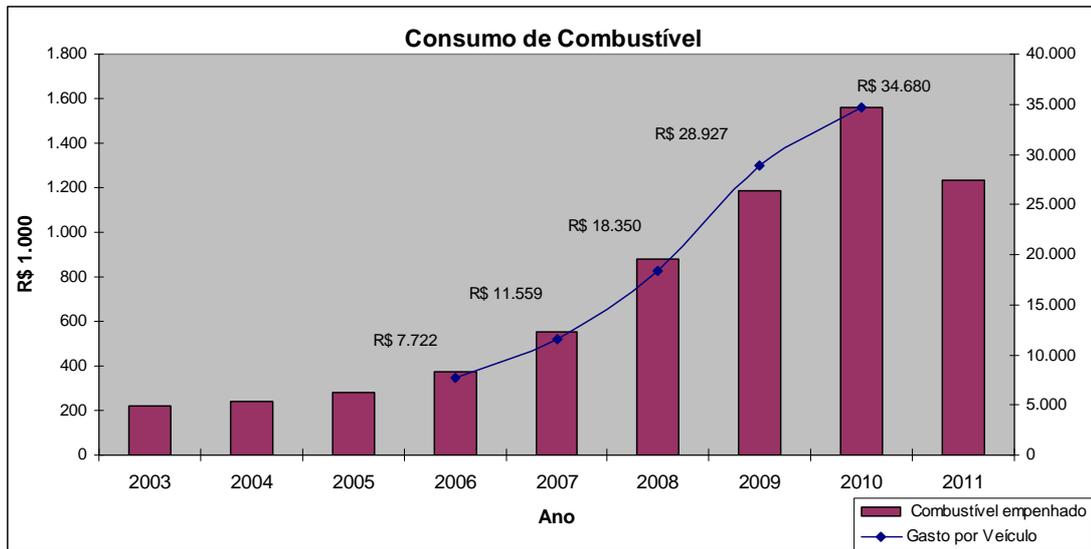
Cálculo final do excesso de combustíveis	
Valor obtido das planilhas	608.142,00
combustíveis para geradores	2.580,00
Consumo comprovado	610.762,00
Combustíveis adquiridos	1.185.988,97
Excesso	575.226,97

Para finalizar, cabem algumas ponderações. De saída, importante consignar a evolução dos gastos com combustíveis realizados na Prefeitura de Coremas ao longo dos últimos exercícios, conforme tabela a seguir que expressa a exata dimensão do incremento:

Valores em R\$						
Ano	Combustível empenhado	Variação percentual	Var. monetária	Veículos	Gasto p/ Veículo	
2011	1.230.966,73	-21,12%	-329.625,45	-	-	
2010	1.560.592,18	31,59%	374.603,21	45	34.679,83	
2009	1.185.988,97	34,65%	305.189,97	41	28.926,56	
2008	880.799,00	58,75%	325.947,91	48	18.349,98	
2007	554.851,09	49,70%	184.212,08	48	11.559,40	
2006	370.639,01	32,30%	90.495,60	48	7.721,65	
2005	280.143,41	17,56%	41.837,26	-	-	
2004	238.306,15	6,95%	15.482,36	-	-	
2003	222.823,79	0,00%	0,00	-	-	

Fonte: Sagres

Como se vê, não há justificativa plausível para o incremento dos desembolsos com combustíveis no Município de Coremas, vez que o número de veículos manteve-se sem maiores flutuações, tendo mesmo diminuído em relação ao exercício anterior. Combinando-se os dados sobre dispêndio com gasolina/diesel e o número efetivo de automóveis a serviço da municipalidade, é possível concluir que a despesa média anual por veículo saiu de R\$ 7.721,65 em 2006 para R\$ 34.679,83 em 2010, demonstrando, de forma incontestável, o excesso nos gastos.



Há mais a considerar. De acordo com a contabilidade municipal, quando se compara os gastos de combustíveis do município de Coremas no exercício imediatamente anterior à assunção do senhor Edilson Pereira de Oliveira (2004) com aquele observado em 2010, chega-se ao estratosférico incremento de 555%, sem que tenha havido mudança significativa na frota disponível.

Ademais, frise-se que este Pleno, nas contas de 2008, já imputou ao Alcaide quantia superior a R\$ 200.000,00 com despesas dessa natureza. Fácil perceber que a situação no exercício em tela é ainda mais grave. Igualmente fácil inferir que será ainda pior quando do exame das contas de 2010.

Outro comparativo interessante. Em 2009, segundo o SAGRES, o Poder Executivo de Pombal (32.443 mil habitantes e território de 889 km²) adquiriu combustíveis no montante de R\$ 564.250,25. Por seu turno, a Administração de Piancó (14.068 mil habitantes e território de 565 Km²) comprou R\$ 516.417,32; Itaporanga (22.090 mil hab. e território de 468 Km²) fez aquisições na ordem de R\$ 295.950,18. Por outro lado, Coremas, com população de 14.068 habitantes e 379 km² de área, dos quais boa parte ocupada pelo Açude Coremas/Mãe d'Água, empenhou no período despesas com combustíveis em valor superior a R\$ 1.180.000,00. Decerto que cada município guarda peculiaridades quanto à topografia. Porém, não consigo enxergar que a Prefeitura de Coremas possa ter necessidades que superem em mais de duas vezes as cidades vizinhas de igual porte.

Finalmente, vale resgatar, para efeito de comparação, o consumo dos veículos da Prefeitura de Coremas que trafegaram nos exercícios de 2007 e também no atual. Tomou-se o ano de 2007 pelo fato de, na ocasião, ser exigida a remessa dos dados individualizados de consumo de peças e combustíveis, por força da Resolução Normativa RN – TC 05/2006. Percebe-se que os veículos, em 2007, percorreram distâncias menores do que as médias consideradas nesse voto, fato que comprova que as estimativas aqui expostas são bastante razoáveis.

Diante dos fortes indícios de excesso na compra de combustíveis, e considerando que a falha pode ter desdobramentos na esfera privada, cabe representação à Secretaria da Receita Estadual.

- Obstacularização do funcionamento do Conselho do Fundeb, causando prejuízo à fiscalização
- Precariedade na rede municipal de ensino, onde se constatou que 34,51% dos alunos de ensino fundamental assistem aulas em prédios improvisados, sem a mínima condição para funcionamento
- Contratação de transportes de estudantes sem a mínima condição de segurança, colocando em risco a vida dos estudantes que usam esses meios de locomoção

As irregularidades listadas acima guardam ligação com o tema da educação. Sobre o funcionamento do Conselho do Fundeb, creio que o assunto deva se limitar à esfera do Poder Executivo, mesmo porque não há indicativo de qualquer admoestação originária do mencionado Conselho.

No que concerne ao transporte de estudantes em embarcações, o fato é uma especificidade do Município de Coremas, vez que, como mencionado nas alegações de defesa, o açude municipal, pelas suas dimensões, termina por representar uma alternativa viável de locomoção. Cumpre, portanto, como observou a Representante do Parquet, que se recomende ao Alcaide a adoção de medidas necessárias a resguardar a segurança dos estudantes locais.

Por fim, quanto ao fato de existirem três escolas em condições precárias de funcionamento⁸, ficou assente nos argumentos apresentados pela Auditoria que a situação perdura há muitos exercícios. É lamentável deparar-se com argumentos como o esposado pela defesa, ao pontuar que é melhor improvisar do que não garantir o funcionamento de uma escola. A Educação não é área dada a improvisos. É obrigação do gestor prover ensino de qualidade, o que implica, obviamente, a existência de estruturas físicas adequadas. Diante da inércia observada nos últimos exercícios, **determino que o gestor envie esforços para solucionar a irregularidade apontada pelo Órgão de Instrução.**

- Apropriação indébita de recursos previdenciários do INSS no valor de R\$ 38.712,16.

Sobre este aspecto, parece-me temerário concluir pela apropriação indébita de contribuições previdenciárias dos empregados, ato de extrema gravidade, tipificado criminalmente, conforme dispõe o artigo 168-A, do Código Penal Brasileiro, com base apenas na informação sobre o fluxo extra-orçamentário disponível no sistema Sagres. Isto porque o valor converge para a soma das retenções feitas por ocasião do pagamento de dezembro e do décimo terceiro salário. A própria Lei 8.212/91, em seu artigo 31, I, "b", com as alterações promovidas pela Lei 11.933/09, estabelece que o empregador tem até o dia 20 do mês subsequente àquele de competência da retenção para fazer o repasse ao INSS. Daí se deduz que são justificáveis as divergências nos valores retidos dos servidores, a título de contribuição previdenciária laboral, e os repassados ao Órgão Nacional de Previdência, posto que possivelmente as retenções feitas em dezembro só foram repassadas ao órgão previdenciário em janeiro do ano subsequente. **Portanto, afasto a irregularidade.**

Por fim, resta-me tratar da eiva de R\$ 1.090.493,10, como mencionado na análise das primeiras falhas relacionadas à gestão geral. Conforme já explicitado, o Órgão de Instrução, embora tenha feito menção à falha, fazendo, inclusive, com que repercutisse em outros pontos de sua instrução, em especial nas questões de natureza contábil, não a levou em conta para fins de apuração de irregularidade previdenciária. Noutras palavras, os contornos da quantia ficaram adstritos à não contabilização de despesa orçamentária, quando poderia – ou mesmo deveria – descrever o recolhimento a menor de contribuição previdenciária patronal.

Embora, pelas razões já tecidas, não seja possível que tal falha implique juízo de rejeição das contas, é certo que ocorreu o recolhimento a menor. Não na magnitude postulada pela Unidade Técnica, haja vista a inexistência de razões para acolher integralmente a hipótese que classificou como despesa de pessoal o montante de R\$ 1.612.515,66. Na menos gravosa das situações, considerando-se que as despesas de pessoal foram aquelas abrigadas nos elementos de despesa 04 e 11 (R\$ 4.312.256,02), a contribuição previdenciária patronal devida atinge R\$ 948.696,32. Tendo em vista que a municipalidade recolheu apenas R\$ 253.956,67, o que corresponde a 26,77% do montante devido, o recolhimento a menor da contribuição previdenciária patronal do Município de Coremas atinge a monta de R\$ 694.739,65. Considerando que compete ao Órgão Previdenciário Nacional a quantificação de irregularidades previdenciárias, cabendo-lhe a definitividade nas decisões que proferem sentença de débito a Entes Públicos, **pugno pela representação ao INSS.**

Alicerçado em todos os comentários extensamente explanados, voto, em consonância com o Ministério Público, pela emissão de Parecer Contrário à Aprovação das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Coremas, exercício de 2009, sob a responsabilidade do Srº **Edilson Pereira de Oliveira** e, em Acórdão separado, pelo (a):

- 1) **Declaração de Atendimento parcial** aos preceitos da LRF;
- 2) **Aplicação de multa** ao Sr. **Edilson Pereira de Oliveira**, Prefeito Municipal de Coremas, no valor de R\$ 4.150,00, com fulcro no art. 56 da LOTCE, com supedâneo nos incisos II, art. 56, da LOTCE/Pb;
- 3) **Imputação de débito** ao Sr. **Edilson Pereira de Oliveira**, no valor total de **R\$ 650.438,97 (seiscentos e cinqüenta mil, quatrocentos e trinta e oito reais e noventa e sete centavos)**, sendo R\$ 75.212,00 em razão de despesas não comprovadas com serviços de coleta de resíduos sólidos e R\$ 575.226,97 concernentes a despesas excessivas na aquisição de combustíveis;

⁸ Segundo consta no Documento 06230/12, apenas duas escolas foram identificadas. São elas, a Escola Municipal do Ensino Fundamental Logradouro e a Escola Municipal do Ensino Fundamental Florido Nitão Diniz.

- 4) **Assinação do prazo** de 60 sessenta dias ao supracitado Gestor para o devido recolhimento voluntário dos valores a ele imputados nos itens 2 e 3 supracitados, sob pena de cobrança executiva;
- 5) **Determinação** ao Chefe do Poder Executivo para que, **no prazo de 30 dias**, seja remetida a esta Corte de Contas cópia da **Tomada de Preços 05/2009**, para que a área competente possa promover sua análise;
- 6) **Determinação** ao Chefe do Poder Executivo para que sejam providenciadas as reformas necessárias nas escolas públicas municipais, de modo a permitir a qualidade da prestação dos serviços públicos educacionais;
- 7) **Representação à Secretaria da Receita Estadual;**
- 8) **Representação ao Ministério Público Estadual** acerca das impropriedades relacionadas ao excesso de consumo de combustíveis, despesas não comprovadas e indícios de fraude e improbidade administrativa
- 9) **Representação à Receita Federal do Brasil** acerca de irregularidades no recolhimento das contribuições previdenciárias (INSS);
- 10) **Recomendação** à Prefeitura Municipal de Coremas no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando a reincidência das falhas constatadas no exercício em análise;
- 11) **Recomendação** ao Chefe do Poder Executivo que adote as medidas necessárias para resguardar a segurança dos alunos da rede pública municipal que se utilizam do transporte de barcos.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE - PB

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

- 1) **Declarar o Atendimento parcial** aos preceitos da LRF;
- 2) **Aplicar multa** ao Sr. **Edilson Pereira de Oliveira**, Prefeito Municipal de Coremas, no valor de **R\$ 4.150,00 (quatro mil, cento e cinquenta reais)**, com fulcro no art. 56 da LOTCE, com supedâneo nos incisos II, art. 56, da LOTCE/Pb;
- 3) **Imputar o débito** ao Sr. **Edilson Pereira de Oliveira**, no valor total de **R\$ 650.438,97 (seiscentos e cinquenta mil, quatrocentos e trinta e oito reais e noventa e sete centavos)**, sendo R\$ 75.212,00 em razão de despesas não comprovadas com serviços de coleta de resíduos sólidos e R\$ 575.226,97 concernentes a despesas excessivas na aquisição de combustíveis;
- 4) **Assinar o prazo** de 60 sessenta dias ao supracitado Gestor para o devido **recolhimento voluntário** dos valores a ele imputados nos itens 2 e 3 supracitados⁹, sob pena de cobrança executiva;
- 5) **Determinar** ao Chefe do Poder Executivo para que, **no prazo de 30 dias**, seja remetida a esta Corte de Contas cópia da **Tomada de Preços 05/2009**, para que a área competente possa promover sua análise;
- 6) **Determinar** ao Chefe do Poder Executivo para que sejam providenciadas as reformas necessárias nas escolas públicas municipais, de modo a permitir a qualidade da prestação dos serviços públicos educacionais;
- 7) **Representar à Secretaria da Receita Estadual;**

⁹ **Multa** – ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal – mediante a quitação de Documento de Arrecadação de Receitas Estaduais (DAE) com código “4007” - Multas do Tribunal de Contas do Estado;

Débito – ao erário municipal.

- 8) **Representar** ao **Ministério Público Estadual** acerca das impropriedades relacionadas ao excesso de consumo de combustíveis, despesas não comprovadas e indícios de fraude e improbidade administrativa
- 9) **Representar** à **Receita Federal do Brasil** acerca de irregularidades no recolhimento das contribuições previdenciárias (INSS);
- 10) **Recomendar** à Prefeitura Municipal de Coremas no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando a reincidência das falhas constatadas no exercício em análise;
- 11) **Recomendar** ao Chefe do Poder Executivo que adote as medidas necessárias para resguardar a segurança dos alunos da rede pública municipal que se utilizam do transporte de barcos.

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

João Pessoa, 17 de outubro 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 17 de Outubro de 2012



Cons. Arnóbio Alves Viana
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
RELATOR



Isabella Barbosa Marinho Falcão
PROCURADOR(A) GERAL