



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC-02986/09

Administração Indireta Municipal. Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Alagoinha. Prestação de Contas relativa ao exercício de 2008. Irregularidade. Multa. Comunicação à Receita Federal do Brasil. Recomendações.

ACÓRDÃO-AC1-TC - 1875 /2011

RELATÓRIO:

O Processo TC-2986/09 corresponde à Prestação de Contas relativa ao exercício de 2008, do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Alagoinha - SAAEA, tendo por gestora a Sr^a Magda Martins Amorim.

A Diretoria de Auditoria e Fiscalização – Departamento de Auditoria da Gestão Municipal I - Divisão de Auditoria da Gestão Municipal III - (DIAFI/DEAGM I/DIAGM III) deste Tribunal emitiu, com data de 16/06/2010, relatório eletrônico, sintetizando as seguintes ocorrências:

- 1. A prestação de contas foi entregue dentro do prazo legal.*
- 2. A receita prevista e a despesa fixada do SAAEA alcançaram a cifra de R\$ 445.000,00.*
- 3. A receita orçamentária efetivamente arrecadada atingiu a quantia de R\$ 402.689,28, sendo 99,89% relacionadas à receita de serviços.*
- 4. A despesa orçamentária realizada importou em R\$ 409.200,22.*
- 5. No exercício sob análise foram realizados 410 desligamentos com interrupção no fornecimento de água, 355 religações e 120 novas ligações, alcançando, assim, 4.177 usuários, abarcando praticamente 100% dos domicílios urbanos de Alagoinha.*
- 6. Não há registro de denúncias no exercício.*
- 7. Inexistiu a feitura de licitações ou convênios no exercício em análise.*

Ao final do relato introdutório, a Auditoria identificou as seguintes pechas:

- Déficit de R\$ 7.120,94 na execução orçamentária, contrariando o art. 1º da LRF;*
- Apropriação indébita das consignações previdenciárias no montante de R\$ 10.028,41;*
- Não pagamento de dívida de energia elétrica junto a CEDAL, ocasionando juros de mora e multa nos valores de R\$ 2.306,45 e 211,56, respectivamente, relativos a 2008;*
- Ausência de disponibilidade em 31/12/2008, para cumprir com as obrigações de curto prazo, descumprindo o art. 42 da LRF;*
- Ausência de registro da dívida com a CEDAL, no montante de R\$ 10.581,11, no Demonstrativo da Dívida Flutuante e no Balanço Patrimonial;*
- Renúncia de receita no montante de R\$ 302.126,91;*
- Inexistência de responsável técnico habilitado para o controle da qualidade da água, não cumprindo o art. 21 da Portaria 518/04 MS - Ministério da Saúde;*
- Realização de despesas sem licitação no montante de R\$ 57.892,75, correspondente a 100% da despesa licitável e 14,13% da despesa orçamentária total;*
- Não cumprimentos dos procedimentos e responsabilidades relativas ao controle e a vigilância da qualidade da água para o consumo humano, conforme disciplina a Portaria 518/2004 do Ministério da Saúde.*

Tendo em vista as irregularidades apontadas no exórdio, o Relator, em obediência aos sagrados princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, determinou a citação da ex-Gestora do SAAEA, Sra. Magda Martins Amorim.

A gestora declinada veio aos autos manejando defesa escrita (fls. 156/160), acompanhada de documentação de suporte (fls. 161/163). Ao se debruçar sobre os argumentos expendidos a Unidade Técnica de Instrução manteve inalterado o entendimento exordialmente exarado.

Chamado ao feito, o Ministério Público Especial, mediante Parecer nº 00846/11, lavrada pelo nobilíssimo Procurador André Carlo Torres Pontes, alvitrou pela(o):

1. Regularidade com ressalvas das contas da Sra. Magda Martins Amorim, na qualidade de gestora do Serviço Autônomo de Água de Esgoto de Alagoinha, relativamente ao exercício de 2008.
2. Aplicação de multa à gestora, com base no art. 56, II, da LOTCE/PB;
3. Comunicação à Receita Federal dos fatos relacionados ao INSS e IRRF;
4. Recomendação para prevenir as falhas apuradas na presente prestação de contas.

O Relator agendou o processo para a presente sessão, procedendo-se as intimações de estilo.

VOTO DO RELATOR:

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

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

Um ato legal não significa que o mesmo é moral, eficiente e eficaz, nem garante a compatibilidade com os anseios sociais, que, em tese, deveriam motivar sua prática.

Em idêntica senda, o Ministro Carlos Ayres de Brito, do Supremo Tribunal Federal, no artigo 'A real interpretação da Instituição Tribunal de Contas' (Revista do TCE/MG. Ano XXI), assim lecionou:

“Mas qual a diferença entre ilegalidade e irregularidade? Legalidade é fácil: é aferir da compatibilidade do ato administrativo, da despesa do contrato, da licitação com a lei. E regularidade, o que significa regularidade? Exatamente legitimidade. (...)

Então, pelo art. 37, a Constituição torna o direito maior do que a própria lei. E poderíamos chamar esse art. 37 como consubstanciador desse mega princípio da legitimidade ou juridicidade, ou licitude, que é muito mais que simples legalidade. E o Tribunal de Contas foi contemplado com essa força de apreciar não só a legalidade das despesas, mas a regularidade na prestação das contas”.

Dito isso, passaremos a examinar os aspectos irregulares apontados pela Unidade de Instrução.

- Déficit de R\$ 7.120,94 na execução orçamentária, contrariando o art. 1º da LRF;

- Apropriação indébita das consignações previdenciárias no montante de R\$ 10.028,41;

- Ausência de disponibilidade em 31/12/2008, para cumprir com as obrigações de curto prazo, descumprindo o art. 42 da LRF;

- Não pagamento de dívida de energia elétrica junto a CEDAL, ocasionando juros de mora e multa nos valores de R\$ 2.306,45 e 211,56, respectivamente, relativos a 2008;

As eivas em questão, segundo a defesa, decorrem de uma série de eventos alheios à vontade dos administradores do SAAEA que interferem direta ou indiretamente no potencial gerador de receita da autarquia. Cita dificuldades proporcionadas por condições climáticas (precipitação pluviométrica irregularmente distribuída), baixíssima vazão da barragem que abastece a estação de tratamento, bem como, limitação no armazenamento de água tratada, como causas do fornecimento irregular de água aos domicílios, resultando em constantes racionamentos que, por consequência, faz reduzir o consumo do serviço ofertado, minorando a percepção de receitas.

Ato contínuo, argumenta que o nível econômico-social da maioria dos municípios é precário, causando reflexos na arrecadação. É sabido que a adimplência média mensal das contas de água e esgoto não ultrapassa 61,56 % dos usuários.

Malgrado entender que as alegações ministradas representam a realidade fática, como também, a situação traz consequências danosas à execução orçamentária da autarquia, dependente basicamente das receitas de serviços auferidas, não posso esquecer que tais falhas decorrem, também, de planejamento equivocado que não leva em consideração as variáveis especificadas.

Sucessivos déficits na execução do orçamento autárquico são constatados, ano a ano, reforçando a ideia desenvolvida no parágrafo anterior. Em decorrência da despesa se mostrar superior a receita, o gestor passou a fazer uso de recurso de terceiros (apropriação indébita previdenciária) para saldar compromissos assumidos de natureza orçamentária. Outrossim, a escassez de recursos desaguou no pagamento intempestivo de algumas obrigações, gerando, por via direta, juros e multa moratórios, como também, a inscrição em restos a pagar sem o suficiente lastro financeiros para saldá-los..

Em relação ao déficit e acréscimos legais da dívida com a CEDAL, em virtude da situação levantada, tais falhas podem ser relativizadas, cabendo recomendação no sentido de evitar a reincidência. Mesmo raciocínio não se pode estender a inscrição em restos a pagar que sobejam, em muito, os valores deixados para o exercício seguinte no caixa ou em bancos. Agir dessa maneira é comprometer a administração dos recursos do exercício vindouro, aliás, tal prática é corriqueira.

Quanto à apropriação indébita previdenciária, algumas considerações não de ser feitas:

Segundo o SAGRES, o SAAEA reteve a título de contribuição previdenciária destinada ao Regime Geral à importância de R\$ 14.483,04, tendo recolhido aos cofres da autarquia federal a quantia de R\$ 5.870,33, apropriando-se do valor de R\$ 8.612,71.

No que toca aos servidores vinculados ao Regime Próprio de Previdência do Município de Alagoinha (IPEMA), vale ressaltar que houveram retenções no valor de R\$ 4.978,91 e recolhimentos da ordem de R\$ 3.563,21. Desta forma, o SAAEA deixou de repassar para IPEMA a cifra de R\$ 1.415,17.

Referida falha, além de ensejar recomendações, autoriza a aplicação de multa pessoal, sem prejuízo da comunicação da irregularidade ao INSS.

- Ausência de registro da dívida com a CEDAL, no montante de R\$ 10.581,11, no Demonstrativo da Dívida Flutuante e no Balanço Patrimonial.

Conforme aponta o Órgão Técnico, o Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Alagoinha não registra no Balanço Patrimonial e nos Demonstrativos da Dívida Flutuante passivo contraído junto a Cooperativa de Energização e Desenvolvimento Rural de Alagoinha, no valor de R\$ 36.981,55.

A omissão levantada se contrapõe ao disposto no art. 50, inc III, da LRF, demonstra o estado de desorganização da Administração. Ademais, os demonstrativos contábeis devem espelhar fielmente os fatos ocorridos no decurso do exercício e a ausência de registros fere frontalmente os princípios da Contabilidade, corroborando para elaboração de peças técnicas eivadas de erros,

os quais comprometem a análise, por parte daqueles que podem fazer uso dessas informações, induzido a ilações equivocadas. Saliente-se que tal conduta omissiva é recalcitrante, repercutindo negativamente nas contas em apreço, cabendo, também, aplicação da coima esculpida no II, art. 56, da LOTCE.

- Renúncia de receita no montante de R\$ 302.126,91.

A princípio, da forma como foi exposta, não vislumbro a pecha. Explico:

O valor levantado pela Auditoria diz respeito a contas de água não adimplidas pelos usuários. Em rápido passeio pelo relatório nuper, é perceptível que a autarquia municipal adotada as medidas adequadas para ocorrências dessa espécie, promovendo o desligamento do ramal de fornecimento desse bem essencial (água). Tal atitude obriga o usuário a quitar suas pendências para ter restabelecido o abastecimento.

Em diversos casos, as ações administrativas, restritivas de consumo, não se mostram suficientes para compelir o inadimplente a regularizar a situação. Contudo, considerando que a maioria dos débitos é de pequeno porte, buscar a realização das receitas mediante outros meios, inclusive ação de cobrança, pode não se justificar, tendo em vista que o custo da operação pode ser superior aos resultados aguardados.

- Inexistência de responsável técnico habilitado para o controle da qualidade da água, não cumprindo o art. 21 da Portaria 518/04 MS - Ministério da Saúde.

- Não cumprimentos dos procedimentos e responsabilidades relativas ao controle e a vigilância da qualidade da água para o consumo humano, conforme disciplina a Portaria 518/2004 do Ministério da Saúde.

Ao se defender, a interessada arguiu que da criação até o ano de 1997 a autarquia foi administrada pela FUNASA. A partir deste ponto, o Município, que assumiu o controle do SAAEA, designou o servidor Luciano Marcelino de Souza para capacitação junto a precitada Fundação, com o intuito de exercer a função de técnico de controle da qualidade da água fornecida. Afirma, ainda, que a AGEVISA realiza periódicas inspeções para atestar os bons serviços prestados.

As falhas elencadas guardam estreita relação entre si. A falta de técnico habilitado ou sua qualificação insuficiente para o exercício do controle da qualidade resulta no fornecimento eventual de água pouco apropriada par o consumo humano, com pode ser verificado no bojo do pergaminho processual.

A impropriedade carrega consigo potencial efeito deletério à saúde daqueles que se utilizam do bem de consumo disponibilizado. Diversas amostras recolhidas para análise físico-química e biológica demonstraram a presença de microorganismos em número acima do máximo recomendado pelo Ministério da Saúde.

No caso presente, entendo adequado recomendar ao atual Presidente do Serviço Autônomo de Água e Esgoto com vistas à adoção de todas as providências cabíveis ao oferecimento de água em condições propícias para o regular consumo humano.

- Realização de despesas sem licitação no montante de R\$ 57.892,75, correspondente a 100% da despesa licitável e 14,13% da despesa orçamentária total.

Considerando que defrontei-me com idêntica situação ao examinar a Prestação de Contas do SAAEA (Processo TC nº 2262/07), exercício de 2006, por coerência, mantenho a posição naqueles autos exarada, assim delineada:

Atinente às despesas sem realização de procedimento licitatório no valor total de R\$ 77.132,11, representando 20,60% da despesa orçamentária, equivalente a 100% da despesa licitável, item 1, verifica-se que foram destinadas a aquisições de combustíveis e de produtos químicos. Considerando que o valor apontado é expressivo quando comparado ao total da despesa orçamentária do exercício, não é vislumbrada a possibilidade de relevar a irregularidade em comento. Ademais, compulsando os autos, observa-se que, no exercício de 2005, conforme

Acórdão APL TC 200/2008 (fls. 116/118), o SAAE deixou de realizar certames licitatórios para a aquisição de combustíveis e locação de veículos, ou seja, a Administração mostra-se negligente quanto à observância aos desígnios da Lei nº 8.666/93, a qual a Autarquia em questão encontra-se subordinada, incorrendo reiteradamente neste erro, mesmo em face de recomendações proferidas por esta Corte de Contas. Portanto, a falha em tela é por si só ensejadora de emissão de Parecer Contrário à aprovação das contas deste exercício.

Considerando todas as falhas não passíveis de relevação, voto pela:

1. Irregularidade da Prestação de Contas do Serviço de Água e Esgoto de Alagoinha, exercício 2008, sob a responsabilidade da Sra. Magda Martins Amorim;
2. Aplicação de multa pessoal a ex-Presidente do SAAEA, Sra. Magda Martins Amorim, no valor de R\$ 1.500,00, com arrimo no II, art. 56, da LOTCE/PB;
3. Comunicação à Receita Federal do Brasil acerca das irregularidades no recolhimento das contribuições previdenciárias retidas dos servidores vinculados ao Regime Geral de Previdência;
4. Recomendação ao atual Presidente do SAAEA com vista à adoção de todas as providências cabíveis ao oferecimento de água em condições propícias para o regular consumo humano, sob pena de ver negativada sua gestão;
5. Recomendação ao responsável pela Autarquia que providencie o repasse regular e integral das contribuições retidas dos servidores ligados ao IPEMA;
6. Recomendação à atual Administração da Autarquia municipal no sentido da estrita observância as normas ditadas no Estatuto das Licitações e Contratos, Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei nº 4.320/64;
7. Recomendação à atual gestão para promover estudos acerca da viabilidade da manutenção dos serviços de água e esgotos autônomos de Alagoinha.

DECISÃO DA 1ª CÂMARA DO TCE-PB:

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-02986/09, os membros da 1ª CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-Pb), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, ACORDAM em:

1. **JULGAR IRREGULAR** Prestação de Contas do Serviço de Água e Esgoto de Alagoinha, exercício 2008, sob a responsabilidade da Sra. Magda Martins Amorim;
2. **APLICAR MULTA** pessoal a ex-Presidente do SAAEA, Sra. **Magda Martins Amorim**, no valor de **R\$ 1.500,00** (Hum mil e quinhentos reais), com arrimo no II, art. 56, da LOTCE/PB, **assinando-lhe o prazo de 60(sessenta) dias** para recolhimento 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 –, sob pena de cobrança executiva, desde logo recomendada, inclusive com interferência do Ministério Público, nos termos dos parágrafos 3º e 4º, do artigo 71 da Constituição do Estado;
3. **COMUNICAR** à Receita Federal do Brasil acerca das irregularidades no recolhimento das contribuições previdenciárias retidas dos servidores vinculados ao Regime Geral de Previdência;
4. **RECOMENDAR** ao atual Presidente do SAAEA com vista à adoção de todas as providências cabíveis ao oferecimento de água em condições propícias para o regular consumo humano, sob pena de ver negativada sua gestão;
5. **RECOMENDAR** ao responsável pela Autarquia que providencie o repasse regular e integral das contribuições retidas dos servidores ligados ao IPEMA;

6. **RECOMENDAR** a atual Administração da Autarquia municipal no sentido da estrita observância as normas ditadas no Estatuto das Licitações e Contratos, Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei n° 4.320/64;
7. **RECOMENDAÇÃO** ao atual gestor para promover estudos acerca da viabilidade da manutenção dos serviços de água e esgotos autônomos de Alagoinha

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

João Pessoa, 11 de agosto de 2011.

*Conselheiro Arthur Paredes Cunha Lima
Presidente*

*Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Relator*

Fui presente,

Representante do Ministério Público junto ao TCE-Pb