



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO-TC-05707/10

Poder Executivo Municipal. Administração Direta Municipal. Prefeitura de Imaculada. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2009. Prefeito. Ordenador de Despesas. 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 – Déficit orçamentário – Déficit financeiro – Déficit no resultado patrimonial – Recolhimentos previdenciários abaixo do valor estimado - Despesas sem licitação – Despesas com pessoal acima do previsto na LRF – Aplicação em FUNDEB abaixo do percentual estabelecido pela Legislação da espécie - Transgressões a Princípios da Administração Pública, a dispositivos de natureza constitucional, infraconstitucional e regulamentar – Irregularidade. Atendimento parcial às exigências da LRF, aplicação de multa, devolução de recursos à conta do FUNDEB, comunicação ao MPE e à Receita Federal do Brasil, realização de inspeção e recomendações à atual Administração do Poder Executivo.

ACÓRDÃO APL-T C- 0863 / 2011

RELATÓRIO

*Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas do Município de **Imaculada**, relativa ao exercício financeiro de **2009**, de responsabilidade do Prefeito e Ordenador de Despesas, Srº **José Ribamar da Silva**, encaminhada ao TCE no prazo legal com os demonstrativos que a compõe encontram-se em conformidade com a RN TC nº 03/10.*

A Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal V – DIAGM V, com base nos documentos insertos nos autos, emitiu o relatório inicial eletrônico, evidenciando os seguintes aspectos da gestão municipal:

1. Sobre a gestão orçamentária, destaca-se:

- a) o orçamento foi aprovado através da Lei Municipal n.º 579, de 30 de dezembro de 2008, estimando a receita e fixando a despesa em R\$ 12.923.740,00, como também autorizando abertura de créditos adicionais suplementares em 100% da despesa fixada na LOA;*
- b) durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares no montante de R\$ 3.261.293,80, cujas fontes suficientes de recursos foram integralmente referentes a anulações de dotações;*
- c) a receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou o valor de R\$ 10.985.982,29, inferior em 14,99% do valor previsto no orçamento;*
- d) a despesa orçamentária realizada atingiu a soma de R\$ 11.097.059,32, inferior em 14,13% do valor previsto no orçamento;*
- e) o somatório da Receita de Impostos e das Transferências – RIT atingiu a soma de R\$ 6.176.627,37;*
- f) a Receita Corrente Líquida - RCL alcançou o montante de R\$ 10.545.753,81.*

2. No tocante aos demonstrativos apresentados:

- a) o Balanço Orçamentário apresentou déficit equivalente a 1,01% da receita orçamentária arrecadada;*
- b) o Balanço Financeiro registrou um saldo para o exercício seguinte, no valor de R\$ 294.068,28;*
- c) o Balanço Patrimonial evidenciou déficit financeiro no valor de R\$ 605.459,82, registrando, ainda, passivo a descoberto no montante de R\$ 2.069.143,23;*

- d) o saldo de Restos a Pagar para o exercício seguinte atingiu o valor de R\$ 748.943,95;
- e) a Dívida Municipal, ao final do exercício analisado, apresenta dívida fundada interna no montante de R\$ 2.863.958,15, representando 22,63% da Receita Corrente Líquida, correspondendo o valor de R\$ 2.768.688,03 a compromissos com o INSS e a quantia de R\$ 95.270,42 à dívida com o FGTS.

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\$ 396.897,16 correspondendo a 3,58% da Despesa Orçamentária Total (DOTR), tendo sido pago no exercício o valor total de R\$ 326.656,30.

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\$ 1.506.225,57 ou **53,07%** das disponibilidades do FUNDEF (limite mínimo=60%);
- b) a aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) alcançou o montante de R\$ 1.772.262,11 ou **28,69%** da RIT (limite mínimo=25%);
- c) o Município despendeu com saúde a importância de R\$ 1.116.120,34 ou **18,07%** da RIT (limite mínimo=15%);
- d) as despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R\$ 6.455.901,03 ou **61,22%** da RCL (limite máximo=60%);
- e) as despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R\$ 6.104.051,24 ou **57,88%** 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. José Ribamar da Silva, Prefeito do município, o qual se fez presente aos autos para solicitar dilação de prazo para apresentação de defesa, pedido acolhido pelo Relator.

Ao final do dilatado prazo, o Gestor, através de representante legalmente habilitado, fez acostar ao álbum processual extensa defesa, acompanhada de vasta documentação de suporte. Encaminhada a DIAGM V para análise, o Órgão Auditor emitiu relatório de defesa concluindo pela permanência das irregularidades a seguir dispostas:

Quanto à Gestão Fiscal:

- 1) gastos com pessoal, correspondendo a 61,22% da RCL, em relação ao limite (60%) estabelecido no art. 19, da LRF;
- 2) gastos com pessoal, correspondendo a 57,88% 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.

Quanto à Gestão Geral:

- 3) Arrecadação das receitas de capital no percentual de apenas 9,80% do previsto;
- 4) Déficit orçamentário equivalente a 1,01% da receita orçamentária arrecadada, contrariando o artigo 1º, § 1º da LRF, no que diz respeito à responsabilidade na gestão fiscal,
- 5) Movimentações indevidas entre as diversas contas da Prefeitura Municipal, contrariando os princípios da eficiência e da transparência;
- 6) Déficit financeiro no Balanço Patrimonial, no valor de R\$ 605.459,82;
- 7) Passivo a descoberto no Balanço Patrimonial, no montante de R\$ 2.069.143,23;
- 8) Déficit no resultado patrimonial, no valor de R\$ 46.959,40;
- 9) Realização de despesas sem licitação, no valor total de R\$ 904.154,51;
- 10) Desperdício de recursos públicos com obra inacabada, no valor total empenhado de R\$ 65.675,92;
- 11) Aplicações em magistério com recursos do FUNDEB no percentual de apenas 56,38%;

- 12) Realização de despesas não vinculadas à educação básica com recursos do FUNDEB, no valor total de R\$ 420.998,56;
- 13) Realização de movimentações financeiras ilegais com recursos do FUNDEB;
- 14) Índice de Desempenho da Educação Básica (Ideb) abaixo da meta nacional, do índice nacional e do índice definido pela Auditoria como parâmetro positivo - João Pessoa/PB;
- 15) Índice de evasão de alunos no percentual de 6,93%, gerando desperdício de recursos públicos na ordem de R\$ 280.662,00;
- 16) Existência na zona rural de escolas em péssimo estado de conservação;
- 17) Realização de transporte de estudantes em veículos inadequados;
- 18) Existência no município de Hospital Municipal com estrutura ociosa;
- 19) Realização de transporte de pacientes com veículos em péssimas condições de conservação;
- 20) Admissão de servidores sem realização de concurso público;
- 21) Não recolhimento de contribuições patronais ao INSS, no valor total estimado de R\$ 806.621,54;
- 22) Ausência de Setor de Tributos em efetiva operação na estrutura da Prefeitura Municipal;
- 23) Ausência de controle patrimonial na administração municipal.

Instado a se manifestar, o Ministério Público emitiu o Parecer nº 01363/11, da lavra da ilustre Procuradora Elvira Samara Pereira de Oliveira, acompanhando o posicionamento do Órgão de Instrução e, ao final, pugnou no sentido de que esta Egrégia Corte decida pela (o):

- a) **Declaração de atendimento parcial** dos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- b) **EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO** à aprovação das contas em análise de responsabilidade do Sr. José Ribamar da Silva, Prefeito Municipal de Imaculada, relativa ao exercício de 2009;
- c) **Aplicação de multa** ao Sr. José Ribamar da Silva, em face da transgressão de normas legais e constitucionais, com fulcro na LOTC/PB, art. 56, II;
- d) **Representação à Delegacia da Receita Federal do Brasil**, acerca das omissões verificadas nos presentes autos, referentes ao não recolhimento de contribuição previdenciária, a fim de que possa tomar as medidas que entender oportunas, à vista de suas competências;
- e) **Realização de Inspeção** no Município de Imaculada, com subsequente eventual formalização de processo específico, com vistas ao exame da situação do quadro de pessoal da Prefeitura, à luz das irregularidades, sobre esse aspecto, constatadas nos presentes autos;
- f) **Recomendação à Prefeitura Municipal de Imaculada**, no sentido de: (i) implantar efetivamente controle interno relativos aos bens da Prefeitura; (ii) inserir na estrutura municipal uma melhor técnica de registro de contabilidade pública; (iii) atentar ao mínimo legal estipulado para remuneração de profissionais do magistério; (iv) ter melhor controle de seus compromissos financeiros e tributários; (v) viabilizar o departamento de tributação própria; (vi) atentar para os limites para dispensa de licitação; (vii) melhorar a contabilidade pública do município; (viii) torna eficiente a infra-estrutura de saúde e a educação da comuna

O Relator fez incluir o feito na pauta desta sessão, com as notificações de praxe.

VOTO DO RELATOR

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.

Aprecia as contas do gestor e, sobre estas, emite Parecer, o qual 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 a apreciação/modificação pelo Judiciário.

Importante frisar, inicialmente, que este Tribunal emitiu parecer contrário à aprovação das contas municipais da Prefeitura de Imaculada, referente ao exercício de 2008, sob a responsabilidade do mesmo gestor que agora apresenta as contas concernentes ao exercício de 2009, tendo em vistas inúmeras irregularidades verificadas naquela oportunidade, fatos que voltaram a se repetir, pois algumas eivas são reincidentes na gestão agora em exame, quais sejam:

- Gastos com pessoal desrespeitando o limite (60%) estabelecido no art. 19, da LRF;
- Gastos com pessoal desrespeitando o 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;
- Déficit orçamentário;
- Realização de despesas sem licitação;
- Aplicações em magistério com recursos do FUNDEB em percentual inferior ao legalmente estabelecido;
- Realização de despesas não vinculadas à educação básica com recursos do FUNDEB;
- Realização de movimentações financeiras ilegais com recursos do FUNDEB;
- Gestão do sistema educacional municipal deficiente;
- Ausência de controle patrimonial na administração municipal.

A simples identificação da continuidade de irregularidades de tamanha envergadura como as listadas acima, é suficiente para concluir pela emissão de parecer contrário à aprovação das contas em apreço, todavia, traçadas estas linhas preliminares, volto-me a tecer ponderações sobre as diversas nódoas apontadas pela Auditoria, as quais lastreiam, ao final, meu voto.

Em relação à Gestão Fiscal:

- Gastos com pessoal, correspondendo a 64,58% da RCL, acima do limite máximo (60%) estabelecido no art. 20, da LRF e não indicação de medidas em virtude da ultrapassagem de que trata o art.55 da LRF

- Gastos com pessoal, correspondendo a 61,76% da RCL, acima do limite máximo (54%) estabelecido no art. 20, da LRF e não indicação de medidas em virtude da ultrapassagem de que trata o art.55 da LRF.

A infringência ora verificada também fora observada durante a instrução da Prestação de Contas anual da Prefeitura de Imaculada referente ao exercício de 2008, demonstrando a reincidência. Outrossim, além de colidir com os preceptivos legais da LRF, acima declinados, resta informar que a prática descrita compromete o equilíbrio das contas públicas, princípio balizador da Lei Complementar Federal n° 101/00, in verbis:

“Art. 1° (...)

§ 1° A responsabilidade na gestão fiscal 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 consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.”

A responsabilidade fiscal perseguida pela Lei Complementar n° 101/00 visa, dentre outros, manter em nível controlável os gastos com pessoal, evitando, assim, que o Ente comprometa a quase totalidade de sua receita corrente líquida com o custeio da massa remuneratória de seus servidores e dos encargos dela decorrentes, tornando, por via direta, inviável o emprego de recursos públicos em outras ações de interesse primário da sociedade.

Mesmo considerando as exclusões que o Parecer Normativo PN TC n° 12/07 faculta, despesas relacionadas às obrigações previdenciárias patronais, o Poder Executivo, em 2009, superou os limites legalmente instituídos.

É preciso obtemperar o fato de que a própria lei estabelece lapso temporal para o reenquadramento aos limites de pessoal nela firmado (2 quadrimestres), contados a partir da emissão do Relatório de

Gestão Fiscal que constatou a ultrapassagem destes, situação esta não verificada pela Auditoria, pois esta destaca que não foram indicadas medidas saneadoras, conforme determina o art. 55 da LRF, visando o retorno aos limites legais. Não se pode perder de vista que o desrespeito aos limites de gastos com pessoal está presente no exercício anterior, portanto as medidas já deveriam estar em curso.

Tendo ao alcance da vista o descumprimento reiterado de preceitos legais que norteiam a Administração Pública, entendo que o fato, per si, enseja a emissão de Parecer Contrário à aprovação da presente Prestação de Contas.

Em relação à Gestão Geral:

- Arrecadação das receitas de capital no percentual de apenas 9,80% do previsto;

Novamente, a falha clama por recomendação a Pública Administração para estimar seu orçamento baseado em normas técnicas e legais, como informado no art. 12, da LRF, de forma que estas possam refletir a realidade econômico-financeira municipal, evitando, assim, sua subestimação (ou superestimação) de receitas, com consequências diretas na fixação das despesas.

- Déficit orçamentário equivalente a 1,01% da receita orçamentária arrecadada, contrariando o artigo 1º, § 1º da LRF, no que diz respeito à responsabilidade na gestão fiscal;

- Déficit financeiro no Balanço Patrimonial, no valor de R\$ 605.459,82;

- Passivo a descoberto no Balanço Patrimonial, no montante de R\$ 2.069.143,23;

- Déficit no resultado patrimonial, no valor de R\$ 46.959,40;

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 à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, 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, com o fito de assegurar a regular continuidade administrativa.

Os fatos arrolados atestam para um marcante descontrole orçamentário e financeiro, advindos desde o exercício anterior, como fora observado na apreciação do processo de prestação de contas do ano de 2008.

Quando insignificantes, os déficits podem ser tolerados, na medida em que são passíveis de compensação em exercícios subsequentes. Contudo, a ocorrência reiterada de despesas orçamentárias superiores às receitas de mesma natureza comprometem, frontalmente, o equilíbrio das contas propalado na LRF, desaguando no déficit financeiro evidenciado e, por consequência, a viabilidade da administração futura.

O déficit orçamentário tem consequências nefastas e deve ser afastado, sob pena de comprometer o equilíbrio econômico-financeiro, cantado e decantado pela Lei de Responsabilidade Fiscal. A execução orçamentária negativa importa no endividamento público, seja ele financiado com emissão de títulos públicos do tesouro, emissão de papel moeda (União) ou, in casu, com a inscrição em restos a pagar, elevando sobremaneira a dívida flutuante municipal, fato comprometedor da gestão administrativa dos exercícios vindouros.

Em relação ao exercício anterior (2008), repito, a execução do orçamento mostrou-se deficitária em R\$ 1.267.871,68, equivalente a 11,68% da receita arrecadada. Portanto, sob esse aspecto o resultado orçamentário alcançado em 2009 pode de certa forma ser justificado pela reincidência.

O controle no endividamento público (dívida flutuante ou consolidada) deve ser o norte para aonde aponta a bússola das boas práticas público-gerenciais em todos os entes federados. Negligenciar o alcance dessa meta é condenar a entidade a um ciclo vicioso que sua causa estagnação e deságua na incapacidade de suprir as necessidades fundamentais, sempre crescentes, da sociedade local.

Por fim, os fatos narrados vão de encontro aos ditames da LRF, consubstanciando mais um motivo para a emissão de parecer contrário à aprovação das presentes contas e ensejam recomendação à Administração Municipal com vistas à elaboração orçamentária e seu acompanhamento de modo a atender as demandas sociais sem olvidar da busca pelo equilíbrio econômico-financeiro da entidade.

- Realização de despesas sem licitação, no valor total de R\$ 904.154,51;

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 art., 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, facultar a sociedade a oportunidade de participar dos negócios públicos.

Licitatar é regra, dispensar ou inexigí-la é exceção, e como tal deve ser interpretada restritivamente, nos exatos termos da norma, in casu, a Lei nº 8.666/93.

O inciso XXI, art. 37, da CF, assim dispõe:

“Art 37 (...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”

Em que se pese o preceptivo constitucional, percebe-se que a PM de Imaculada deixou de licitar despesas inicialmente apontadas pela Auditoria no valor total de R\$ 1.672.805,61, após a análise de defesa apresentada e acompanhada de documentação comprobatória, permaneceu como não licitado o montante de R\$ 904.154,51, correspondendo a 8,15% da despesa orçamentária total. Impõe deixar nítido que a infração trazida à baila encontra-se elencada no rol dos motivos necessários a emissão de Parecer Contrário à aprovação das contas anuais, conforme Parecer Normativo PN TC nº 52/04, e, também constitui séria ameaça aos princípios administrativos da **legalidade, impessoalidade e moralidade**.

- Movimentações indevidas entre as diversas contas da Prefeitura Municipal, contrariando os princípios da eficiência e da transparência;

Quanto à gestão financeira do Poder Executivo, foi verificado pelo Órgão Auditor, em consulta aos documentos que compõem a prestação de contas anual, que a Prefeitura Municipal manteve no exercício de 2009 um total de 89 (oitenta e nove) contas bancárias em 4 (quatro) bancos distintos (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco Bradesco e Banco Real), com abertura de diversas contas para a mesma finalidade. Essa quantidade de contas correntes não é passível de justificação, existindo, inclusive, várias contas com idêntico objetivo, o que dificulta sobremaneira a fiscalização dos recursos, contrariando, como já ressaltado pela Auditoria, os princípios da eficiência e da transparência, previstos constitucionalmente. A eiva merece registro e clama por recomendações à atual gestão no sentido de racionalizar as movimentações financeiras em número aceitável de contas bancárias.

- Desperdício de recursos públicos com obra inacabada, no valor total empenhado de R\$ 65.675,92;

O Poder Executivo Municipal canalizou recursos no exercício em exame totalizando o valor de R\$ 65.675,92 para a obra de reforma e de adaptação do prédio onde funcionará a futura sede do PETI, todavia, ao observar as fotos apresentadas pela Auditoria em seu relatório, podemos concluir que o imóvel encontra-se totalmente abandonado e coberto pelo mato, evidenciando má gestão na aplicação dos recursos ali empregados.

A irregularidade caracteriza falta de planejamento na execução da obra, podendo trazer prejuízo ao erário, caso não seja envidado esforços no sentido da conclusão e efetiva utilização do imóvel.

- Aplicações em magistério com recursos do FUNDEB no percentual de apenas 56,38%;

O art. 22, da Lei Federal nº 11.494/07, reflexo do 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 público e tem por objetivo resgatar uma dívida social que há muitos anos aflige a sociedade, através de condições de trabalho satisfatórias para os militantes desta atividade laboral. A irregularidade enseja a emissão de parecer contrário às contas do gestor, conforme previsão do Parecer Normativo PN TC nº 52/04.

- Realização de despesas não vinculadas à educação básica com recursos do FUNDEB, no valor total de R\$ 420.998,56;

- Realização de movimentações financeiras ilegais com recursos do FUNDEB;

A Auditoria identificou a realização de despesas não vinculadas à educação básica na conta do FUNDEB no montante de R\$ 420.998,56. A defesa, nada obstante à tentativa de demonstrar a regularidade na movimentação financeira da conta do Fundo deixou de manejar documentos hábeis à sustentação de seus argumentos, contribuindo para a manutenção da eiva.

Ante a explanação, é preciso trazer à baila alguns preceptivos da Lei Nacional nº 11.494/07, Lei do FUNDEB:

“Art. 21. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. (...)”

Art. 23. É vedada a utilização dos recursos dos Fundos:

I - no financiamento das despesas não consideradas como de manutenção e desenvolvimento da educação básica, conforme o art. 71 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996;”

A interpretação combinada dos dispositivos acima clarifica que os recursos do FUNDEB **devem** ser aplicados em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, sendo vedado o financiamento de despesas diversas às discriminadas. Com a prática da conduta ora censurada, qual seja creditar e debitar a conta do Fundo ao bel-prazer, o gestor afrontou diretamente as finalidades legais do Fundo do Desenvolvimento da Educação Básica, causando-lhe prejuízos.

Considerando que o Corpo Técnico não aponta para subtração de valores, e sim para utilização para outros fins, não compatíveis com as atribuições do Fundo, mister se faz que a Edilidade devolva, com recursos próprios, à citada conta a quantia de R\$ 420.998,56, sem prejuízo de recomendação à atual Administração que se abstenha de utilizar recursos vinculados ao Fundo para o financiamento de despesas alheias a sua finalidade, cabendo, ainda, multa pessoal ao gestor com supedâneo no inciso II, art. 56, da LOTCE.

- Índice de Desempenho da Educação Básica (Ideb) abaixo da meta nacional, do índice nacional e do índice definido pela Auditoria como parâmetro positivo - João Pessoa/PB;

- Índice de evasão de alunos no percentual de 6,93%, gerando desperdício de recursos públicos na ordem de R\$ 280.662,00;

- Existência na zona rural de escolas em péssimo estado de conservação;

- Realização de transporte de estudantes em veículos inadequados;

Com muita razão o Constituinte alongou o braço dos TCs nas análises das contas dos responsáveis pela guarda, 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.

A bem da verdade, resta consignado no relatório nuper o maciço emprego de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE (28,69%). Porém, apenas aplicar os dinheiros na finalidade proposta é insuficiente, necessário se faz bem utilizá-los.

Reconhece a Auditoria o estado apropriado das instalações de ensino da zona urbana. O mesmo não pode ser atribuído às unidades escolares situadas na área rural do município.

Feitos os comentários, vislumbro a necessidade de chamar atenção do gestor para a homogeneização das condições de ensino para todo o alunato, onde quer que estejam estabelecidos, notadamente, no que tange a infra-estrutura minimamente adequada.

Quanto à evasão escolar, conforme o MEC, o percentual médio de alunos que abandonam o ensino fundamental no Brasil gira em torno de 6% dos matriculados. Sendo assim, os níveis de evasão verificados na Edilidade encontram-se acima da média nacional. A situação experimentada exige do alcaide medidas no sentido de envidar esforços a fim de minimizar os índices de abandono escolar.

Na tentativa de resgatar uma dívida social secular, o Estado/Nação vem implementando, ao longo das últimas décadas, mecanismos e sistemas para a universalização da Educação em seus aspectos quantitativos e qualitativos, notadamente voltado às camadas que historicamente viveram à margem do desenvolvimento da sociedade.

Programas visando melhorias na remuneração e valorização do Magistério, através da criação de fundos contábeis específicos (FUNDEF/FUNDEB); estímulo à inserção e manutenção do alunato em sala de aula (redução a evasão escolar), mediante o “Bolsa Escola” e associado ao programa de merenda escolar; incentivo a alfabetização de jovens e adultos, são algumas das ações postas em prática para dar condições equânimes aos que necessitam da rede pública de ensino, encurtando o fosso que os separa daqueles que estão vinculados à rede particular de Educação.

Outra forma de garantir a universalização da Educação é viabilizar o acesso daqueles que residem em locais distante das unidades escolares por intermédio de programas de transporte escolar custeados com recursos das três esferas da Federação. O transporte de passageiros, especificamente escolar, deve ser constante e regular, seguro e oferecer condições mínimas de conforto, sem esquecer a estrita obediência as regras do Código Nacional de Trânsito.

Neste sentido, estabelece a Resolução Normativa RN TC n° 04/2006, com redação dada pela RN TC n° 06/2006:

“Art. 1º Na fiscalização do uso de recursos públicos para o custeio de transporte escolar, por meio de execução direta dos serviços ou por contratação de terceiros, será observado o cumprimento das determinações do Código de Trânsito Brasileiro e das Resoluções do CONTRAN, que estatuem normas de segurança, a serem cumpridas, para efeito de circulação de veículos destinados à condução coletiva de escolares.

Art. 2º O Tribunal de Contas do Estado julgará irregulares as licitações, os contratos e as prestações de contas dos recursos gastos com tais serviços, se prestados sem o cumprimento das determinações aqui postas.”

Depreende-se dos autos que parte substancial dos veículos utilizados para o transporte dos discentes (camionetes) não apresentavam condições básicas de conforto e, principalmente, segurança. Impossível aceitar o deslocamento de alunos situação de perigo iminente a sua integridade física.

Sobre os itens de segurança em transporte da espécie, o Código Nacional de Trânsito exige:

“Art. 105. São equipamentos obrigatórios dos veículos, entre outros a serem estabelecidos pelo CONTRAN:

I - cinto de segurança, conforme regulamentação específica do CONTRAN, com exceção dos veículos destinados ao transporte de passageiros em percursos em que seja permitido viajar em pé;

II - para os veículos de transporte e de condução escolar, os de transporte de passageiros com mais de dez lugares e os de carga com peso bruto total superior a quatro mil, quinhentos e trinta e seis quilogramas, equipamento registrador instantâneo inalterável de velocidade e tempo;

III - encosto de cabeça, para todos os tipos de veículos automotores, segundo normas estabelecidas pelo CONTRAN;

IV - (VETADO)

V - dispositivo destinado ao controle de emissão de gases poluentes e de ruído, segundo normas estabelecidas pelo CONTRAN.

Art. 107. Os veículos de aluguel, destinados ao transporte individual ou coletivo de passageiros, deverão satisfazer, além das exigências previstas neste Código, às condições técnicas e aos requisitos de segurança, higiene e conforto, estabelecidos pelo poder competente para autorizar, permitir ou conceder a exploração dessa atividade.”

Embora entenda que na zona rural de alguns municípios paraibanos o transporte escolar se mostra complicado, em face das condições das estradas vicinais ou, ainda, devido à topografia acidentada, fato que, por vezes, redundando na contratação de veículos inadequados ao transporte de passageiros (caminhonetes), não admissível que tais situações possam oferecer riscos à integridade dos alunos que se utilizam desse serviço.

Em nosso Estado, são fartos os registros de acidentes, inclusive fatais, envolvendo alunos conduzidos irregularmente e sem a devida proteção por veículos contratados pelo Poder Público Municipal. A ausência de acidentes não significa que o alunado esteja sendo transportado de forma segura. Não se pode aguardar que uma fatalidade aconteça para a adoção de medidas saneadoras.

Em tempo, exsurge a necessidade de recomendar ao atual gestor que providencie transporte aos estudantes dentro de padrões de segurança e conforto aceitáveis.

A conduta ora telada se contrapõe ao normativo infralegal emitido por esta Corte de Contas (RN TC n° 04/2006, alterada pela RN TC n° 06/2006), fato que enseja a aplicação da coima prevista no inciso II, art. 56, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba.

Por fim, de retorno as linhas tracejadas nos parágrafos iniciais deste voto, ressalte-se que não basta que a Administração cumpra as determinações de aplicação de mínimas de recursos em saúde e educação, esta deve empregá-los de maneira eficaz e eficiente. A assertiva serve de liame para trazer à tona os resultados insatisfatórios obtidos no IDEB 2009. O Município de Imaculada obteve um Índice de Desempenho da Educação Básica abaixo da meta nacional, do índice nacional e do índice definido pela Auditoria como parâmetro positivo (João Pessoa-PB), não se pode esquecer que os resultados são por demais acanhados. Por isso, não posso me furtar a emitir recomendação no sentido de planejar e racionalizar a utilização dos poucos recursos destinados à Educação, com vistas obtenção de melhorias na qualidade do ensino ofertado.

- Existência no município de Hospital Municipal com estrutura ociosa;

- Realização de transporte de pacientes com veículos em péssimas condições de conservação;

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

A saúde é um direito social do cidadão e é dever do Estado assegurá-lo, como nos ensina o art. 196 da Carta Maior, abaixo transcrito:

“Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.”

No intuito de garantir acesso universal à saúde de boa qualidade, o constituinte instituiu formas de financiá-la, onde, de acordo com a Emenda Constitucional n° 29/00, que incluiu o art. 77 dos ADCTs, estabeleceu a aplicação de recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) por parte dos entes federados, no caso os municípios:

“Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes:

(...)

III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, quinze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3°.”

O Órgão Auditor verificou que o Hospital Municipal construído encontra-se subutilizado, funcionando apenas como ambulatório, gerando e mantendo a constante transferência de pacientes do município para outras cidades como Patos, Princesa Isabel, Campina Grande, etc.

Já as citadas transferências de pacientes estão sendo realizadas por veículos de péssimas condições, conforme se evidencia ao verificarmos as fotos dos automóveis utilizados.

Em sua defesa apresentada, o interessado reconhece a subutilização do hospital municipal, mas afirma que medidas serão tomadas a fim de reverter a situação. Com relação ao transporte de enfermos, o gestor discorda do apontado e afirma que foram adquiridos novos veículos para os deslocamentos.

Entendo que os fatos destacados pela Unidade de Instrução merecem ser acolhidos, trazendo responsabilidade ao agente público responsável e recomendação no sentido da tomada de ações visando à plena utilização do hospital municipal e a manutenção de uma frota de veículos em condições de efetuarem deslocamentos com enfermos, contribuindo, assim, para uma melhor prestação de serviços de saúde.

- Admissão de servidores sem realização de concurso público;

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 a 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.

Mesmo diante da existência de lei municipal a disciplinar a contratação por excepcional interesse público, ao Poder Público não é dada faculdade de contratar discricionariamente. O interesse público, a excepcionalidade e a temporariedade da situação não de ser demonstradas, sob pena de pairar a pecha da ilegalidade nos atos de admissão.

Segundo a defesa, o município de Imaculada realizou concurso público para provimento de cargos vagos ou recém criados em pelos menos duas oportunidades nos anos de 2006 e 2008, foram feitas as nomeações de todos, com exceção dos médicos que nos dias atuais não são mais os provenientes dos concursos, visto que todos aqueles que foram aprovados nos referidos certames ou desistiram da posse ou pediram exoneração posteriormente. Também afirma a existência de contratos temporários de servidores para a substituição de servidoras gestantes ou de servidores em gozo de licença prêmio.

A questão aqui posta merece uma melhor instrução processual para que se possa verificar toda a gestão de pessoal do município, aspecto este impossível de verificação com os dados presentes nesta prestação de contas.

Diante do exposto, entendo que deva ser realizada uma inspeção especial na gestão de pessoal do Poder Executivo do Município de Imaculada pela divisão de auditoria de atos de pessoal desta Corte de Contas, acompanhando o posicionamento do Ministério Público em seu parecer nos autos.

- Não recolhimento de contribuições patronais ao INSS, no valor total estimado de R\$ 806.621,54;

A Unidade de Instrução calculou, com base nos valores disponíveis no sistema SAGRES, o montante estimado de R\$ 1.342.891,27 como sendo devido para recolhimento ao regime geral de previdência referente a obrigações patronais, todavia foi devidamente paga a quantia de R\$ 536.269,73, remanescendo como não recolhida a cifra de R\$ 806.621,54, representando 60,07% do valor estimado como devido ao INSS.

Considerando a conduta omissiva, é natural que sejam identificadas diferenças entre o montante informado à Autarquia Previdenciária e àquele apurado com base no exame das folhas analíticas de pessoal, muito embora, a forma de cálculo utilizada pela Auditoria, a meu ver, mereça alguns reparos.

Destarte, a constatação prefalada dá azo à emissão de parecer contrário às contas do gestor, conforme previsão do Parecer Normativo PN TC nº 52/04, com comunicação à Receita Federal do Brasil, fiscal natural do Regime Geral de Previdência, para adoção de medidas de estilo.

- Ausência de Setor de Tributos em efetiva operação na estrutura da Prefeitura Municipal;

Consta nos autos declaração do Secretário de Finanças, Sr. Alexandre Alves Nóbrega (Documento TC nº 03035/11), afirmando que o Departamento de Tributos da Prefeitura Municipal ainda não foi instalado, o que prejudica sobremaneira a arrecadação dos tributos de competência do município.

A conduta omissiva, caracterizada pela não instalação do setor de tributos municipais, gera efeito danoso às finanças públicas na medida em que inexistindo tal instrumento público, torna-se precária a condição do município de realizar seu mister na área tributária.

A LRF, art. 11, preconiza que 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. Ao instituir este regramento, a Lei de Responsabilidade Fiscal reforça a intenção de tornar os Estados menos dependentes da União e os Municípios dos repasses estaduais e federais, legais e constitucionais, na medida em que arrecadam seus próprios tributos. Em contraposição ao observado em Imaculada, a efetiva arrecadação vindicada exige uma estrutura organizada e, acima de tudo, eficiente. Destarte, exsurge a necessidade de se recomendar à atual Administração no sentido de canalizar esforços atinentes à consecução de uma estrutura arrecadatória organizada e eficiente.

- Ausência de controle patrimonial na administração municipal:

Sobre o assunto, expressei entendimento no Parecer PPL TC nº 062/2010, Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Juru, exercício 2008, o qual se aplica in totum ao caso vertente, verbis:

“É dever da Administração manter inventário atualizado sobre os bens permanentes móveis e imóveis, com determina a Lei nº 4.320/64. A negligência no registro denota o descontrole sobre citados bens, abrindo espaço para subtração destes sem que os agentes incumbidos de sua guarda se apercebam e possam buscar os responsáveis pelo extravio.

Nesta senda, cabe, mais uma vez, recomendar ao atual gestor que proceda ao registro dos bens permanentes da Edilidade.”

Diante da irregularidade acima listada, coaduno-me integralmente com a sábia posição firmada pelo nobilíssimo Procurador André Carlo Torres Pontes, em parecer pretérito, nos exatos termos que seguem:

“Dentre os princípios que regem a atividade administrativa estatal ancora-se o do controle, cuja finalidade atrela-se à própria natureza do Estado, que lhe limita a atividade e busca conformar necessariamente o desenvolvimento de suas ações à ordem jurídica. Destarte, objetiva o controle, para a defesa da própria administração e dos direitos dos administrados, bem como para assegurar a cada ente da federação o pleno exercício da sua missão constitucionalmente outorgada, uma atuação da Administração Pública sintonizada com os princípios constitucionais que a norteiam, a saber: da legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência. É finalidade, pois, do controle avaliar a aplicação de recursos públicos sob os focos da legalidade (regularidade formal) e da conquista de bons resultados (aplicação com eficiência, eficácia e efetividade - legitimidade).

O foco do controle deverá estar sempre no resultado auferido e, o acessório, nos meios empregados. A inversão desses valores poderia levar o controle a se conformar com a adequação dos procedimentos e o insucesso dos resultados alcançados, o que o colocaria na contramão da finalidade da Atividade Financeira do Estado, qual seja a satisfação das necessidades coletivas.”

Para finalizar, gostaria de deixar consignada a minha repulsa à forma como a Administração tratou a gestão municipal nas áreas da educação e da saúde públicas, notadamente as esferas em que a população carente mais necessita dos serviços estatais. O Administrador Municipal deve garantir aos munícipes o acesso à educação e à saúde, princípios previstos na Carta Magna, de forma a levar cidadania e direitos básicos à população, pois para tal mister é que o mesmo foi aclamado, ou seja, para servir a comunidade local, zelar pelo patrimônio público e promover o bem comum.

Com arrimo em todas as ponderações extensamente explanadas, voto, em harmonia com o Órgão Ministerial, **pela emissão de Parecer Contrário à Aprovação das Contas Anuais da PM de Imaculada, exercício de 2009, sob a responsabilidade do Sr. José Ribamar da Silva e, em Acórdão separado, pelo (a):**

- 1) julgamento irregular as referidas contas de gestão.
- 2) cumprimento parcial das normas da LRF;

- 3) aplicação de multa legal, ao Gestor, Sr^o José Ribamar da Silva, no valor de R\$ 2.805,10, com supedâneo nos incisos II, art. 56, da LOTCE/Pb;
- 4) assinatura do prazo de 60(sessenta) dias para o devido recolhimento do valor supracitado, sob pena de cobrança executiva;
- 5) devolução à conta do FUNDEB o valor de R\$ 420.998,56, com recursos próprios da Edilidade, em função da utilização destes em gastos não compreendido nas destinações legais do Fundo, assinando ao atual gestor o prazo de 90(noventa) dias para a devolução;
- 6) comunicação ao Ministério Público Estadual acerca das irregularidades identificadas no presente feito para adoção de providências de estilo;
- 7) comunicação à Receita Federal do Brasil a respeito das irregularidades relacionadas às contribuições previdenciárias;
- 8) realização de inspeção no Município de Imaculada com vistas ao exame da situação do quadro de pessoal da Prefeitura, à luz das irregularidades, sobre esse aspecto, constatadas nos presentes autos;
- 9) recomendação á atual Administração no sentido de: (i) implantar efetivamente controle interno relativos aos bens da Prefeitura; (ii) inserir na estrutura municipal uma melhor técnica de registro de contabilidade pública; (iii) atentar ao mínimo legal estipulado para remuneração de profissionais do magistério; (iv) ter melhor controle de seus compromissos financeiros e tributários; (v) viabilizar o departamento de tributação própria; (vi) atentar para os limites para dispensa de licitação; (vii) melhorar a contabilidade pública do município; (viii) torna eficiente a infra-estrutura de saúde e a educação da comuna.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE - PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO -TC-05707/10, os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-Pb), à unanimidade, com impedimento declarado do Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho, na sessão realizada nesta data, com espeque na atribuição definida no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1^o, inciso I, da Lei Complementar Estadual n^o 18/93, na sessão plenária realizada nesta data, ACORDAM em:

- 1) julgar irregulares as referidas contas de gestão;
- 2) declarar o **cumprimento parcial** das normas da LRF;
- 3) **aplicar a multa** legal ao Gestor, Sr^o **José Ribamar da Silva**, no valor de **R\$ 2.805,10** (dois mil, oitocentos e cinco reais e dez centavos) com supedâneo nos incisos II, art. 56, da LOTCE/Pb;
- 4) **assinar o prazo de 60(sessenta) dias** ao referido gestor para recolhimento voluntário¹ do valor supracitado, sob pena de cobrança executiva, desde logo recomendada, inclusive com interferência do Ministério Público, nos termos dos parágrafos 3^o e 4^o, do artigo 71 da Constituição do Estado;
- 5) **devolver à conta do FUNDEB** o valor de **R\$ 420.998,56** (quatrocentos e vinte mil, novecentos e noventa e oito reais, cinqüenta e seis centavos), com recursos próprios da Edilidade, em função da utilização destes em gastos não compreendido nas destinações legais do Fundo, **assinando ao atual gestor o prazo de 90(noventa) dias** para a devolução;
- 6) **comunicar ao Ministério Público Estadual** acerca das irregularidades identificadas no presente feito para adoção de providências de estilo;
- 7) **comunicar à Receita Federal do Brasil** a respeito das irregularidades relacionadas às contribuições previdenciárias;

¹ **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

- 8) **determinar** a realização de inspeção no Município de Imaculada com vistas ao exame da situação do quadro de pessoal da Prefeitura, à luz das irregularidades, sobre esse aspecto, constatadas nos presentes autos;
- 9) **recomendar** à atual Administração no sentido de: (i) implantar efetivamente controle interno relativos aos bens da Prefeitura; (ii) inserir na estrutura municipal uma melhor técnica de registro de contabilidade pública; (iii) atentar ao mínimo legal estipulado para remuneração de profissionais do magistério; (iv) ter melhor controle de seus compromissos financeiros e tributários; (v) viabilizar o departamento de tributação própria; (vi) atentar para os limites para dispensa de licitação; (vii) melhorar a contabilidade pública do município; (viii) torna eficiente a infra-estrutura de saúde e a educação da comuna.

*Publique-se, registre-se e cumpra-se.
TCE-Plenário Ministro João Agripino
João Pessoa, 03 de novembro de 2011.*

*Conselheiro Fernando Rodrigues Catão
Presidente*

*Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Relator*

Fui presente,

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

Em 3 de Novembro de 2011



Cons. Fernando Rodrigues Catão
PRESIDENTE



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
RELATOR



Isabella Barbosa Marinho Falcão
PROCURADOR(A) GERAL