



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

PROCESSO TC N.º: 01807/08

PARECER N.º: 01951/10

NATUREZA: **PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – EXERCÍCIO DE 2007**

ORIGEM: **MUNICÍPIO DE CALDAS BRANDÃO.**

EMENTA: Direito Constitucional, Administrativo e Financeiro. Município de Caldas Brandão – Poder Executivo – Prestação de Contas Anuais – Exercício de 2007. Atendimento parcial aos preceitos da LRF. Diversas Falhas contábeis. Despesas realizadas sem licitação. Aplicação em Saúde abaixo do exigido constitucionalmente. Realização de Despesas não comprovadas. Várias falhas de natureza previdenciária. Apropriação indébita. Emissão de Parecer Contrário à aprovação das contas. Imputação de Débito. Aplicação de multa. Representação à Procuradoria Geral de Justiça. Comunicação à Receita Federal do Brasil. Recomendações.

P A R E C E R

Versam os presentes autos acerca da Prestação de Contas Anuais do Prefeito Municipal de Caldas Brandão, referente ao exercício financeiro de 2007, Sr. João Batista Dias.

A Unidade Técnica, após examinar os elementos de informação que integram os presentes autos, apontou, em seu relatório inicial, às fls.1341/1360, a ocorrência de várias irregularidades.

Em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, seguiu-se a notificação do Sr. João Batista Dias que apresentou esclarecimentos de fls. 1372/2644.

Após analisar a documentação apresentada pelo gestor, o Órgão Auditor desta Corte, às fls. 2671/2685, constatou que permaneceram sem justificativa e/ou regularização as seguintes falhas:



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

1) Quanto às disposições da LRF:

- 1.1) Gastos com pessoal, correspondendo a 60,90% da RCL, em relação ao limite (60%) estabelecido no art. 19, da LRF;
- 1.2) Gastos com pessoal, correspondendo a 56,84 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;
- 1.3) Ausência de comprovação da publicação dos REO em órgão de imprensa oficial;
- 1.4) Ausência de comprovação da publicação dos RGF em órgão de imprensa oficial.

2) Quanto aos demais aspectos examinados:

- 2.1) Falhas constatadas na LOA, a saber: a cópia da LOA não contém autenticação; ausência da devida comprovação de sua publicação em veículo de imprensa oficial, e ausência da comprovação da realização de audiência pública;
- 2.2) Receitas de Transferências do FUNDEB sem registro contábil, no total de R\$ 18.838,36, que devem ser devolvidos aos cofres do município;
- 2.3) Parte do saldo das disponibilidades não foi comprovada;
- 2.4) Inexistência de saldo registrado no Ativo Disponível (“Conta-Pagamento”), no valor de R\$ 177.651,51:
 - Despesas incorridas e pagas sem autorização legislativa e sem os registros contábeis devidos, sem a observância do regime de competência, no valor de R\$ 112.655,12;
 - Saída de numerário sem comprovação, no total de R\$ 64.996,39.
- 2.5) Saldo das contas do Realizável, no valor de R\$ 422.218,14, sem comprovação, que pode representar insubsistência de ativos;
- 2.6) Os documentos necessários para comprovação do saldo da dívida fundada ao final do exercício (R\$ 885.852,07) não foram apresentados;



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

- 2.7) Realização de despesas sem licitação no montante de R\$ 1.278.336,39, correspondendo a 25,62% da despesa orçamentária total;
- 2.8) Aplicação em ações e serviços públicos de saúde correspondeu a 10,17% da receita de impostos e transferências de impostos, não atendendo ao mínimo exigido constitucionalmente;
- 2.9) Falta de registro contábil do total das obrigações patronais devidas ao RPPS no valor de R\$ 107.642,47;
- 2.10) Falta de repasse de contribuições previdenciárias devidas ao Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de Caldas Brandão no total de R\$ 118.077,46;
- 2.11) Falta de registro contábil de obrigações patronais devidas ao INSS no valor de R\$ 282.087,07;
- 2.12) Falta de recolhimento de contribuições previdenciárias devidas ao INSS num total estimado de R\$ 328.801,63;
- 2.13) Inexistência de controles mensais individualizados de veículos e máquinas, conforme RN-TC n° 05/05;
- 2.14) Ajudas financeiras concedidas sem comprovação, no total de R\$ 22.885,50;
- 2.15) Despesas com material de distribuição gratuita sem comprovação, no valor de R\$ 192.907,40;
- 2.16) Despesas com consultorias e treinamentos sem comprovação, no valor de R\$ 75.678,79;
- 2.17) Despesas não comprovadas com sentenças judiciais, no total de R\$ 59.970,48;
- 2.18) Despesas com transportes diversos, no total de R\$ 235.514,00, sem comprovação;
- 2.19) Despesas com locação de veículos sem comprovação, no total de R\$ 32.040,00;
- 2.20) Despesas com locação de tratores e máquinas sem comprovação, no total de R\$ 77.429,69;



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

- 2.21) Despesas com locação parque de diversões sem comprovação, no total de R\$ 12.500,00;
- 2.22) Despesas com a SAELPA sem comprovação, no total de R\$ 117.196,09;
- 2.23) Despesas com “coleta de lixo” sem comprovação, no total de R\$ 50.256,94;
- 2.24) Pagamentos realizados sem liquidação da despesa;
- 2.25) Despesas extra-orçamentárias – pagamento de Restos a Pagar – sem comprovação, no valor de R\$ 5.090,17;
- 2.26) Inexistência de acompanhamento e controles para fins de cadastro, cobrança e contabilização da dívida ativa.

A seguir, vieram os autos a este Parquet a fim de emissão de parecer.

É o relatório. Passo a opinar.

Todo aquele que tem a gestão de dinheiro, bens ou interesses públicos submete-se ao dever de prestar contas da sua atividade em tal mister. A prestação de contas é, pois, um preceito basilar da ordem constitucional brasileira, inserto, expressamente, no art. 70, parágrafo único, da Carta Magna de 1988.

O controle das contas pode ser feito interna ou externamente, sendo, nesse último caso, exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, conforme preceitua o art. 71 da Constituição Federal, ao qual cumpre ocupar-se do exame dos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais da gestão dos órgãos e entidades sob sua jurisdição.

Nesse diapasão, destaca-se a edição da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) enquanto importante instrumento de controle da atividade governamental, com vistas à realização de uma gestão pública responsável, pautada, notadamente, no planejamento e na transparência das ações públicas, buscando, com eficiência e controle dos gastos, o equilíbrio das contas públicas.

Esse planejamento é feito através da congruência de três instrumentos: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Todos devem apresentar metas harmônicas entre si que estabelecerão quais as prioridades para a efetivação de gastos para gerir o dinheiro público. Além disso, representam verdadeiros instrumentos de transparência na gestão fiscal, permitindo o conhecimento pela sociedade dos atos praticados pela Administração Pública.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

As Cortes de Contas possuem um papel importantíssimo na fiscalização do cumprimento dessas metas, exigindo do Administrador o respeito ao que dita o ordenamento jurídico em vigor.

Feitas essas breves considerações, passemos às irregularidades constatadas pela Unidade Técnica de Instrução.

A Auditoria constatou desobediência aos artigos 19 e 20 da LRF, tendo em vista que os percentuais apurados foram de 60,90% e 56,84%, respectivamente. O Órgão de Instrução, ainda informou que caso fosse excluído o valor das obrigações patronais do cálculo dos gastos com pessoal, seguindo orientação do Parecer Normativo PN – TC 12/07, os percentuais seriam retificados para 52,02% e 48,72%, respectivamente.

Contudo, diante da expressa determinação legal contida no art. 18 da LRF, o Parquet pugna pela manutenção da falha, devendo ser recomendada ao Edil a adoção de medidas de ajustes, a teor do disposto no art. 23 da Lei Complementar 101/00. A falha constitui mácula à prestação de contas.

Em relação à não comprovação da publicação dos REO e dos RGF em órgão de imprensa oficial, o interessado limitou-se a afirmar que as publicações “(...) *eram processadas com afixação dos demonstrativos nos quadros de avisos em locais de livre acesso ao público em geral, cumprindo a finalidade de publicidade exigida pela legislação de regência(...)*”.

Contudo, tal conduta não merece aprovação, em razão de o município possuir Diário Oficial, conforme documentação às fls. 1387 dos autos.

Ademais, o gestor não apresentou documentação comprobatória da mencionada publicização dos referidos relatórios.

A Lei de Responsabilidade Fiscal em seus artigos 52 e 55 dispõe da necessidade de publicação dos RREOs e dos RGFs, vejamos:

Art. 52. O relatório a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição abrangerá todos os Poderes e o Ministério Público, será publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre e composto de: (...)

Art. 55. (...)

*§ 2º O relatório será publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, com amplo acesso ao público, **inclusive por meio eletrônico**.*



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Portanto, conclui-se que a não publicação dos referidos relatórios caracteriza descumprimentos dos preceitos da LRF. Ademais, tal conduta enseja aplicação de multa com fulcro no art. 56, II da LOTCE.

Em seguida, apontou o Órgão Técnico a ocorrência de algumas eivas no procedimento de elaboração da Lei Orçamentária Anual do Município de Caldas Brandão, a saber: ausência de autenticação da cópia da LOA; ausência da devida comprovação de publicação em veículo de imprensa oficial, e ausência da comprovação da realização de audiência pública. As máculas constatadas ensejam recomendação ao Alcaide no sentido de evitar a reincidência em exercícios futuros.

Além disso, após analisar a documentação apresentada pelo defendente, a Unidade Técnica retificou o valor das receitas sem registro contábil de R\$ 207.218,29 para R\$ 18.838,36, limitando-se o montante a ausência de comprovação das receitas recebidas a título de transferências para o FUNDEB. Assim, ante a ausência de contabilização das receitas do FUNDEB, e conseqüentemente, ao prejuízo ao erário, faz-se necessária a imputação do respectivo valor ao gestor.

As irregularidades contidas nos itens 2.3, 2.4 e 2.5 demonstram graves falhas ocorridas na contabilidade do Município. É sabido que o gestor tem a obrigação de prestar informações corretas aos órgãos de fiscalização. Tal falha obstaculiza o controle social dos gastos públicos, além de caracterizar desobediência aos dispositivos da LC 101/00.

A esse respeito, é relevante trazer à baila a constante preocupação que deve ter o gestor com a Contabilidade do Município, no intuito de melhor exercer o controle das finanças públicas e evitar distorções orçamentárias e financeiras. Com efeito, a Contabilidade, em sede de Administração Pública, também é fundamental à concretização da publicidade e moralidade administrativas, já que é instrumento de racionalização, controle e transparência das atividades públicas.

O gestor apresentou em sua peça contestatória algumas alegações. No tocante aos itens 2.3 e 2.4 a Auditoria afirmou que *“diante das declarações do defendente a respeito do saldo da “Conta Pagamento” e das inconsistências contidas nos demonstrativos apresentados pela defesa, devem ser registradas a inexistência de saldo registrado no Ativo Disponível, no valor de R\$ 177.651,51 e a ocorrência de despesas incorridas e pagas sem autorização legislativa e sem os registros contábeis devidos, sem a observância do regime de competência, no valor de R\$ 112.655,12. Além disso, deve ser registrada a falta de identificação de valores que somados totalizam R\$ 64.996,39 e que configuram saída de numerário sem comprovação.”* Desta forma, ante a ausência de comprovação da despesa na quantia de R\$ 64.996,39, pugna este Parquet pela imputação do débito ao gestor, e conseqüente devolução do montante aos cofres municipais.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Em relação ao item 2.5 apesar de alegar a anexação de documento “com demonstração desses valores com individualização e esclarecimentos”, o defendente não anexou qualquer documento para o esclarecimento da irregularidade, conforme asseverou a Unidade Técnica. Deve ser observado que o valor de R\$ 422.218,14 deveria corresponder a pagamentos indevidos ou a regularizar, mas, dada a falta de comprovação, pode representar insubsistência de ativos.

As falhas acima mencionadas não podem ser relevadas, restando acrescê-las aos demais fatores presentes nos autos que ensejam a emissão de parecer contrário à aprovação das contas do gestor.

Além disso, a ausência dos documentos necessários para comprovação do saldo da dívida fundada ao final do exercício (R\$ 885.852,07) demonstra o retrato do descaso administrativo experimentado pelo Município de Caldas Brandão durante o exercício de 2007. A falha não comporta relevação, sendo mais um motivo para a reprovação das contas do gestor.

Constatou-se também a realização de despesas sem o devido procedimento de licitação no montante de R\$ 1.278.336,39.

Por ser um procedimento que só garante a **eficiência** na Administração, visto que sempre objetiva as propostas mais vantajosas, a licitação, quando não realizada ou realizada em desacordo com a norma jurídica, constitui séria ameaça aos princípios administrativos da **legalidade**, **impressoalidade** e **moralidade**. Cumpre recordar ainda que a licitação é procedimento **vinculado**, formalmente ligado à Lei 8.666/93, não comportando **discricionariedades** em sua realização ou dispensa. Depreende-se dos autos que o gestor não observou a referida regra.

No que pertine à falha relacionada aos escassos investimentos na área de saúde, é necessário que o gestor tome medidas para o pleno e bom funcionamento do sistema de saúde municipal, uma vez que o direito à saúde é direito de todos e dever do Estado, como assevera a Constituição Federal em seu art. 196, vejamos:

“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 a promoção, proteção e recuperação”.

Este artigo não deve ser lido apenas como uma promessa ou uma declaração de intenções, este é um direito fundamental do cidadão que tem aplicação imediata, isto é, pode e deve ser cobrado. A saúde é um direito de todos porque sem ela não há condições de uma vida digna, e é um dever do Estado porque é financiada pelos impostos que são pagos pela população. Desta forma, para que o direito à saúde seja uma realidade, é preciso que o Estado crie condições de atendimento em postos de saúde, hospitais, programas de prevenção, medicamentos, etc., e que, além disto, o atendimento seja universal (atingindo a todos os que precisam) e integral (garantindo tudo o que a



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

pessoa precise). Portanto, deve o gestor, na busca incessante pela concretização do direito fundamental à saúde, aplicar no mínimo o percentual exigido constitucionalmente. A aplicação de apenas 10,17% dos recursos oriundos da receita de impostos e transferências em ações e serviços públicos de saúde constitui grave ofensa a direito fundamental consagrado na Carta Magna de 1988. Ademais, a irregularidade enseja emissão de Parecer Contrário, conforme dispositivo do Parecer Normativo PN-TC 52/04.

Ainda, apurou o Corpo Técnico desta Corte nos itens 2.9, 2.10, 2.11 e 2.12 a ocorrência de algumas irregularidades envolvendo a ausência de registro contábil do total das obrigações patronais devidas ao RPPS e ao INSS no valor de R\$ 107.642,47 e R\$ 282.087,07, respectivamente; a ausência de repasse de contribuições previdenciárias devidas ao Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de Caldas Brandão no total de R\$ 118.077,46; e o não recolhimento integral das contribuições previdenciárias ao INSS.

O interessado afirmou em sua peça de defesa que a administração municipal formalizou parcelamento junto ao órgão previdenciário federal (INSS), com a confissão da dívida, bem como está renegociando o débito previdenciário com o Instituto Próprio de Previdência do Município.

Não obstante a competência da Receita Federal do Brasil para aferir e lançar tributos pertencentes à União, esta Corte de Contas pode através de suas inspeções constatar o não recolhimento integral das contribuições previdenciárias, cabendo ao órgão federal a liquidação do quantum a ser recolhido. Desta forma, somos pela insubsistência das afirmações apresentadas pelo recorrente.

A retenção e o recolhimento das contribuições previdenciárias são deveres previstos na Constituição, tendo como objetivo concretizar o princípio da solidariedade, consagrado constitucionalmente (art. 195, caput), garantindo aos trabalhadores o acesso aos seus benefícios, em especial, a aposentadoria. É obrigação do gestor promover a retenção/recolhimento destas contribuições e sua omissão deve ser responsabilizada. Ademais, as falhas relativas à ausência de registro contábil do total das obrigações patronais devidas ao RPPS e ao INSS reforçam o entendimento de descaso administrativo vivenciado pelo Município de Caldas Brandão no exercício ora em análise.

No que tange ao parcelamento entendemos que o mesmo não possui o condão de elidir as falhas constatadas no exercício, ora em análise, bem como não representar certeza do adimplemento das prestações assumidas. A 1ª Seção do STJ, assim já se pronunciou:

RECURSO ESPECIAL – ALÍNEAS “A” E “C” – TRIBUTÁRIO – PARCELAMENTO DE DÉBITO DE ICMS DECLARADO E NÃO PAGO – EXCLUSÃO DA MULTA MORATÓRIA – IMPOSSIBILIDADE – ALÍNEA “A” – PRETENZA VIOLAÇÃO AO ART. 138 DO CTN – INOCORRÊNCIA - SÚMULA 208 DO TFR – § 1º DO ARTIGO 155-A DO CTN (ACRESCENTADO PELA LC 104/01) – DIVERGÊNCIA



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

JURISPRUDENCIAL CONHECIDA, PORÉM NÃO PROVIDO O RECURSO PELA ALÍNEA “C”.

O instituto da denúncia espontânea da infração constitui-se num favor legal, uma forma de estímulo ao contribuinte, para que regularize sua situação perante o fisco, procedendo, quando for o caso, ao pagamento do tributo, antes do procedimento administrativo ou medida de fiscalização relacionados com a infração.

*Nos casos em que há parcelamento do débito tributário, não deve ser aplicado o benefício da denúncia espontânea da infração, visto que o cumprimento da obrigação foi desmembrado, e só será quitada quando satisfeito integralmente o crédito. **O parcelamento, pois, não é pagamento, e a este não substitui, mesmo porque não há a presunção de que, pagas algumas parcelas, as demais igualmente serão adimplidas, nos termos do artigo art. 158, I, do mencionado Codex.***

Esse parece o entendimento mais consentâneo com a sistemática do Código Tributário Nacional, que determina, para afastar a responsabilidade do contribuinte, que haja o pagamento do devido, apto a reparar a delonga do contribuinte.

Nesse sentido o enunciado da Súmula n. 208 do extinto Tribunal Federal de Recursos: “a simples confissão de dívida, acompanhada do seu pedido de parcelamento, não configura denúncia espontânea”.

*A Lei Complementar n. 104, de 10 de janeiro de 2001, que acresceu ao Código Tributário Nacional, dentre outras disposições, o artigo 155-A, veio em reforço ao entendimento ora esposado, ao estabelecer, em seu § 1º, que “salvo disposição de lei contrário, o parcelamento do crédito tributário não exclui a incidência de juros e multas”. Recurso especial não conhecido pela alínea “a” e conhecido, mas, não provido pela alínea “c”. (**Processo: REsp Nº 284.189 – SP, Relator Min. Franciulli Netto, Órgão julgador: 1º Seção, julgado em 17/06/2002, e publicado no DJ em 26/05/2003 p. 254**)*

Registre-se que o não repasse das contribuições previdenciárias dos empregados, já devidamente recolhidas, ao Órgão Previdenciário constitui crime, conforme podemos observar no seguinte dispositivo do Código Penal:

“Art. 168-A. Deixar de repassar à previdência social as contribuições recolhidas dos contribuintes, no prazo e forma legal ou convencional:

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem deixar de:



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

I - recolher, no prazo legal, contribuição ou outra importância destinada à previdência social que tenha sido descontada de pagamento efetuado a segurados, a terceiros ou arrecadada do público;

II - recolher contribuições devidas à previdência social que tenham integrado despesas contábeis ou custos relativos à venda de produtos ou à prestação de serviços;

*III - pagar benefício devido a segurado, quando as respectivas cotas ou valores já tiverem sido reembolsados à empresa pela previdência social.
(...)"*

Deste modo, somos pela permanência das eivas, e, conseqüentemente, pela emissão de parecer contrário à aprovação das contas do gestor.

Outrossim, restou constatada desobediência à RN TC 05/2005, tendo em vista que não foi implementado no exercício em análise o controle de gastos com peças e serviços dos veículos e máquinas, devendo o gestor ser advertido a efetuar o controle mais rigoroso dos gastos com aquisição de peças e serviços dos veículos de modo a facilitar a fiscalização dos recursos aplicados nesse fim.

Em relação às ajudas financeiras concedidas, a Unidade Técnica apurou no relatório inicial, às fls. 1354, a ocorrência das seguintes falhas: "I) Não constam os documentos de identificação dos beneficiários; II) Não há comprovação da situação de carência dos beneficiários III) Não se encontram quaisquer documentos relativos a encaminhamentos médicos para a realização dos exames e à prescrição de medicamentos; IV) As pessoas beneficiadas não apresentam qualquer comprovação da realização das despesas com tratamentos de saúde junto à Administração municipal (fls. 983/1024)". Assim, não há comprovação documental de que as doações tenham sido destinadas para os fins declarados."

Ainda, consta nos autos cópia do Projeto de Lei de nº 01/2001 que fundamentaria os atos de concessão de auxílio financeiro a pessoas carentes. Não há comprovação no caderno processual de que o referido projeto tenha sido aprovado pelo Poder Legislativo Municipal.

A realização de doações sem norma legal que defina os seus critérios constitui grave ofensa aos princípios da moralidade e da legalidade. O Superior Tribunal de Justiça já se posicionou sobre a irregularidade da conduta, inclusive, rejeitando a aplicação do princípio da insignificância quando se tratar de despesa de pouco monte, *in litteris*:

RESPONSABILIDADE. PREFEITO. PRINCÍPIO. INSIGNIFICÂNCIA.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

O prefeito realizou doações a pessoas físicas de medicamentos obtidos mediante recursos públicos no valor de um mil duzentos e sessenta reais sem que houvesse previsão legal para tanto, o que constitui, em tese, crime de responsabilidade por infringência ao art. 26 da LC n. 101/2000. Sucede que é impossível se aplicar o princípio da insignificância, visto que não se pode ter por insignificante o desvio de bens públicos por prefeito, que deve obediência aos mandamentos legais e constitucionais, principalmente ao princípio da moralidade pública. Isso posto, a Turma deu provimento ao recurso para receber a denúncia nos termos da Súm. n. 709-STF. Precedentes citados: Pet 1.301-MS, DJ 19/3/2001, e REsp 617.491-PE, DJ 16/11/2004. [REsp 677.159-PE](#), Rel. Min. José Arnaldo da Fonseca, julgado em 22/2/2005. 5ª Turma.(Informativo 236 – STJ)

Assim, ante as máculas apontadas pela auditoria, bem como a ausência de amparo legal, cabe imputação ao gestor do valor de R\$ 22.885,50 pago a título de doações a pessoas carentes.

Outrossim, constatou o Órgão técnico a realização de diversas despesas sem a suficiente comprovação, como aquelas contidas nos itens 2.15, 2.16, 2.17, 2.18, 2.19, 2.20, 2.21, 2.22, 2.23 e 2.25

No tocante às despesas com material de distribuição gratuita sem comprovação, no valor de R\$ 192.907,40, limitou-se o interessado a afirmar que realizou a identificação dos beneficiários de tais gastos.

Às fls. 1355 dos autos, a Unidade Técnica relatou a inexistência, na documentação destas despesas, de critérios e dos controles que teriam definido a distribuição e as compras efetuadas. Ainda, apontou como irregularidades a ausência de documentos de identificação dos beneficiários, uma vez que “(...) na relação dos empenhos e pagamentos efetuados (fls. 1026/1030), extraída do Sagres, há apenas a indicação dos credores das despesas – os fornecedores dos materiais. Nas amostras das documentações das despesas obtidas durante as inspeções no município (fls. 1031/1076) não estão identificados os beneficiários das doações (...)”. Ademais, não se evidencia dos autos qualquer comprovação da situação de carência dos beneficiários, bem como da efetiva entrega dos materiais à população necessitada. Deste modo, somos pela imputação do débito ao gestor.

Em relação às despesas com consultorias e treinamentos sem comprovação, no valor de R\$ 75.678,79, o defendente assim se pronunciou, às fls. 1379 dos autos:

“A empresa EPC é responsável pela elaboração de projetos e cadastramento do Município no sistema de convênios da União recebendo para tanto um honorário mensal de R\$ 500,00.

A Fundação de apoio ao Ensino e Pesquisa, procedeu um curso de pedagogia a 42 participantes de nosso Município, inclusive esses recursos foram auditados pela CGU



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

e devidamente comprovado. Dr. Claudio César Freire Filho refere-se a serviços da recuperação tributária promovida pelo Município junto a União.”

Deve-se registrar que a simples apresentação de documentos comprobatórios da prestação dos serviços, a exemplo de pareceres, peças judiciais, despachos, relatórios, comprovantes, demonstrativos, etc, elidiriam a presente mácula. Contudo, não houve o fornecimento de documentos confirmatórios da prestação de serviço de consultorias e treinamentos, e em razão disto, as despesas não podem ser tidas como comprovadas.

Quanto às despesas com sentenças judiciais, no total de R\$ 59.970,48, informou o gestor que os referidos gastos são debitados diretamente na conta corrente do Município por ordem judicial decorrente de sentenças transitadas em julgadas no âmbito do Poder Judiciário.

O Órgão Instrutor, às fls. 2681, informou que “(..) o *defendente* apresentou uma cópia do que seria uma “*relação de processos com precatórios expedidos e débitos do município de Caldas Brandão/PB em andamento na vara de Santa Rita*” (fls. 1757), datada de 11 de julho de 2008, e uma ***cópia do que seria um Mandado de Seqüestro da Vara do Trabalho de Santa Rita (fls. 1758), dirigido ao Gerente da Agência do Banco do Brasil de Gurinhém-PB, para “proceder a cada dia 10 (dez de cada mês, até ulterior determinação, ao seqüestro da importância de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), da quota-parte do FPM – Fundo de Participação dos Município de Caldas Brandão-PB (Prefeitura Municipal), a começar no dia 10.06.2007, devendo o valor seqüestrado ser transferido imediatamente para a Caixa Econômica Federal de Santa Rita-PB, agência nº 1914, conta nº 042/01503772-7”.***

De fato, não há que se questionar acerca da determinação do Poder Judiciário para o seqüestro de R\$ 4.000,00 mensais a partir do mês de junho de 2007, o que representaria a retenção do valor de R\$ 28.000,00, no exercício em análise. Assim, restaria sem comprovação a quantia de R\$ 31.970,48 que deve ser imputada ao Sr. João Batista Dias.

Com relação às despesas com transportes diversos, no total de R\$ 235.514,00, o interessado apresentou cópias da documentação destas despesas (fls. 2198/2567), conforme apontado pela própria Auditoria. A alegação de que não foram fornecidos os contratos, os documentos dos veículos e as carteiras nacionais de habilitação dos motoristas contratados não é suficiente para a imputação do débito.

No tocante às despesas com locação de veículos, no total de R\$ 32.040,00, a Unidade Técnica apurou, às fls. 1356, em seu relatório inicial que não foram apresentados os documentos relativos aos veículos e máquinas que teriam sido locados no exercício de 2007. Consta dos autos cópia de contrato celebrado entre o Município de Caldas Brandão e a empresa O & L Viagens e Turismo Ltda., com valor mensal de R\$ 2.420,00. Desta forma, não há parâmetros para imputação do débito quanto a este quesito. Em relação aos pagamentos à empresa SENA RENTE CAR, no valor de R\$ 15.240,00, não consta álbum processual cópia do contrato ou qualquer



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

documentação comprobatória da prestação do serviço. Assim, ante a ausência de comprovação dos serviços, somos pela devolução aos cofres municipais dos valores pagos à empresa SENA RENTE CAR.

Em relação às despesas com locação de tratores e máquinas sem comprovação, no total de R\$ 77.429,69, o interessado limitou-se a alegar que os referidos gastos foram precedidos de procedimento licitatório. Contudo, não consta nos autos qualquer documentação comprobatória da efetiva prestação dos serviços. Desta forma, somos pela imputação do *quantum* ao Sr. João Batista Dias.

Quanto às despesas com locação parque de diversões, no total de R\$ 12.500,00, o gestor afirmou que houve a prestação do serviço, tendo em vista que o parque “(..) *abrilhantou as festividades de final de ano(...).*”

O Órgão de Instrução relatou que não foi apresentada a nota fiscal da despesa realizada com “locação de parque de diversões” (NE 141), no valor de R\$ 12.500,00 (fls. 1200/1204), devendo ser o gasto tido como não comprovado. Vê-se que não houve preocupação do gestor em comprovar a prestação do serviço, bastando para isso simples fotografia das festividades de fim de ano do Município, onde se pudesse constatar o funcionamento do parque de diversões. Tal falha não merece relevação, devendo a quantia ser devolvida aos cofres públicos.

Houve também despesas realizadas com a ENERGISA, sem a suficiente comprovação, no valor de R\$ 117.196,09. A Unidade Técnica, às fls. 1357, assim se pronunciou:

“Foram tomadas como amostra das despesas realizadas junto à SAELPA as Notas de Empenho de nº 144 e 565 (fls. 1209/1210). Pelo fato de não constar qualquer documento que comprove a quitação dos valores registrados como pagos (há apenas as notas de empenho), as despesas realizadas cujo credor é a SAELPA, no total de R\$ 117.196,09 (fls. 1206/1207), não estão comprovadas.”

O gestor alegou que os pagamentos feitos a ENERGISA decorrem de débito automático das faturas na conta corrente da Edilidade. Não consta nos autos o termo de autorização para a efetuação do débito em conta das faturas de energia elétrica, que constitui meio idôneo e indiciário de prova da referida operação. Assim, ante a ausência documental somos pela imputação do valor ao Sr. João Batista Dias.

No tocante às despesas com “coleta de lixo” sem comprovação, no total de R\$ 50.256,94, assim informou o Órgão de Instrução, às fls. 1358:

“Os pagamentos de despesas realizadas com coleta de lixo, cujo credor foi Izabel Cavalcante dos S Silva, totalizaram, em 2007, R\$ 50.256,94 (fls. 1212/1213).”



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Em primeiro plano, é necessário salientar a falta de licitação para a realização destas despesas, conforme demonstrado no item 5.1 deste relatório. A licitação realizada que teve como vencedora Izabel Cavalcante dos S Silva e o contrato decorrente, assinado em 2 de setembro de 2007, previa a duração dos serviços por um prazo de 4 (quatro) meses, o valor mensal de R\$ 4.650,00 e o valor global de R\$ 18.600,00 (fls. 826/840). Esta licitação foi desconsiderada pela falta dos documentos de qualificação técnico-operacional dos licitantes.

Além do mais, não há discriminação dos serviços a serem prestados, como trajetos, quantidades transportadas, horários de coleta, pessoas envolvidas nos trabalhos, etc. Tomada como amostra a documentação da Nota de Empenho nº 191, é constatada a falta da nota fiscal (fls. 1214/1216). Pelas razões mencionadas, as despesas estão sem comprovação.

A ausência de licitação não poder ser considerada como fator preponderante para a não comprovação das despesas, se de fato o serviço restar demonstrado como prestado. No caso em tela, em nenhum momento houve a confirmação da ausência de prestação do serviço. Bem assim, a não discriminação dos serviços a serem prestados, como trajetos, quantidades transportadas, horários de coleta, pessoas envolvidas nos trabalhos apontados pela auditoria, ensejam recomendação no sentido de que a Edilidade procure especificar melhor a despesa por ela realizada.

Além disso, verificou a Auditoria que não foi apresentada a comprovação do pagamento dos Restos a Pagar, no valor de R\$ 5.090,17. Consta da peça defensiva lista dos Restos a Pagar que teriam sido pagos no exercício de 2007, inclusive com os números de empenhos, dias dos pagamentos e fontes de recursos. Esta Procuradoria entende que as razões apresentadas pelo gestor são suficientes para elidir a irregularidade.

Vale registrar que a insuficiência ou ausência da documentação necessária à comprovação de despesa pública é bastante para a imputação do débito. Importante destacar que a realização de despesa sem comprovação cabal vai de encontro a todos os princípios da Administração Pública, sendo considerado ato de improbidade administrativa. A esse respeito, dispõe a Lei n.º 8.429/1992, em seu art. 10, XI, in verbis:

“Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente”:

XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular.” (grifo nosso)



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

O Tribunal de Contas da União já se pronunciou acerca da necessidade obrigatória da comprovação da correta aplicação dos recursos públicos, vejamos:

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

Há que se destacar, ainda, que, além do dever legal e constitucional de prestar contas do bom e regular emprego dos recursos públicos recebidos, devem os gestores fazê-lo demonstrando o estabelecimento do nexa entre o desembolso dos referidos recursos e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto acordado. Assim, é imperioso que, com os documentos apresentados com vistas a comprovar o bom emprego dos valores públicos, seja possível constatar que eles foram efetivamente utilizados no objeto pactuado, de acordos com os normativos legais e regulamentares vigentes. (DC-0225-23/00-2 Sessão: 20/06/00 Grupo: II Classe: II – 2ª Câmara, Relator: Ministro Adylson Motta - TOMADA E PRESTAÇÃO DE CONTAS, Processo nº 929.531/1998-1, publicação no DOU de 03/07/2000.)

Ante o exposto, esta Procuradoria entende pela imputação do débito no montante de **R\$ 522.922,45** em virtude das despesas acima mencionadas, com exceção integralmente daquelas contidas nos itens 2.18, 2.23 e 2.25, e parcialmente das inseridas nos itens 2.17 e 2.19. Ademais, sugere-se o envio de cópia dos autos relacionados aos itens supra mencionados ao Ministério Público Comum para apuração e providências que entender cabíveis.

Quanto aos pagamentos realizados sem liquidação da despesa, restou constatado, durante as inspeções no município (documentação da despesa tomada como amostra em anexo – fls. 1223/1339), que as despesas do exercício de 2007 foram pagas sem liquidação prévia, em detrimento da norma estabelecida no art. 63 da Lei 4.320/1964. Em outros termos, não há evidências da verificação do direito adquirido pelo credor com base em títulos e documentos comprobatórios e na entrega dos bens, materiais e serviço.

A esse respeito cabe mencionar que a despesa pública passa pelas fases de empenho, liquidação e pagamento. A lei nº 4320/64 estabelece em seu artigo 62 a necessidade previa liquidação para a efetuação do pagamento, vejamos:



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

O desrespeito a tal determinação legal ocasiona uma flagrante afronta ao princípio da segurança na execução orçamentária, o qual se perfaz essencial em qualquer gestão orçamentária. Tal conduta constitui infração às normas de direito financeiro, e ensejam a aplicação de multa do art. 56 da LOTCE.

Por fim, em relação à inexistência de acompanhamento e controles para fins de cadastro, cobrança e contabilização da dívida ativa, o interessado reconheceu a ocorrência da mácula, e esclareceu que já está providenciando as medidas necessárias ao seu saneamento. Desta feita, cabe recomendação à autoridade responsável no sentido de providenciar o controle da dívida ativa do Município.

Ante o exposto, pugna esta Representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado pelo(a):

- a) ATENDIMENTO PARCIAL** aos requisitos de gestão fiscal responsável, previstos na LC nº 101/2000;



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

- b) **EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO** à aprovação das contas em análise, de responsabilidade do Sr. João Batista Dias, em virtude das irregularidades constatadas em sua gestão, durante o exercício de 2007;
- c) **IMPUTAÇÃO DE DÉBITO no valor de R\$ 629.642,70** ao referido Gestor, sendo R\$ 522.922,45 referentes ao conjunto de despesas não comprovadas; R\$ 22.885,50 relativo às despesas irregulares com doações; R\$ 64.996,39 relacionado à saída de numerário sem comprovação; e R\$ 18.838,36 em razão de receitas de transferências do FUNDEB sem registro contábil;
- d) **APLICAÇÃO DE MULTA** àquela autoridade por transgressão a normas constitucionais e legais, nos termos do art. 56 da Lei Orgânica desta Corte (LC nº 18/93);
- e) **ADVERTÊNCIA** ao gestor no sentido de efetuar o controle mais rigoroso dos gastos com aquisição de peças e serviços dos veículos de modo a facilitar a fiscalização dos recursos aplicados nesse fim;
- f) **RECOMENDAÇÃO** à Prefeitura Municipal de Caldas Brandão 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;
- g) **COMUNICAÇÃO** à Receita Federal do Brasil acerca da irregularidade relativa ao não recolhimento integral das contribuições previdenciárias pela Edilidade
- h) **ENVIO DE CÓPIA** da presente decisão à Procuradoria Geral de Justiça, para as providências cabíveis na forma da legislação aplicável, em virtude das irregularidades relativas às despesas não comprovadas listadas no relatório de fls. 2671/2685.

João Pessoa, 23 de novembro de 2010.

ISABELLA BARBOSA MARINHO FALCÃO
Subprocuradora-Geral do Ministério Público junto ao TCE/PB