



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO-TC-03425/09

*Administração Direta Municipal. Prefeitura de Olho D'Água. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2008 – Emissão de **PARECER CONTRÁRIO** – Através de Acórdão em separado, atendimento parcial às exigências da LRF, imputação de débito, aplicação de multa, comunicação à Receita Federal do Brasil, remessa de cópia ao Ministério Público Comum e recomendação à Prefeitura Municipal.*

PARECER PPL-T C- 162 /2010

RELATÓRIO

*Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas do Município de **Olho D'Água**, relativa ao exercício financeiro de **2008**, sob a responsabilidade do Prefeito e Ordenador de Despesa, Srº **Júlio Lopes Cavalcanti**.*

A Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal V – DIAGM V, com base nos documentos insertos nos autos, emitiu o relatório inicial de fls. 738/751, 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 09/2006, de 31 de dezembro de 2007, estimando a receita e fixando a despesa em R\$ 6.518.400,00, como também autorizando abertura de créditos adicionais suplementares em 50% da despesa fixada na LOA;*
- b) durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares e especiais no montante de R\$ 2.948.810,00 e R\$ 30.000,00 respectivamente;*
- c) a receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou o valor de R\$ 6.591.449,12, superior em 1,12% do valor previsto no orçamento;*
- d) a despesa orçamentária realizada atingiu a soma de R\$ 6.897.569,05, superior em 7,67% do valor previsto no orçamento;*
- e) o somatório da Receita de Impostos e das Transferências – RIT atingiu a soma de R\$ 5.240.767,49;*
- h) a Receita Corrente Líquida - RCL alcançou o montante de R\$ 6.551.449,12.*

2. No tocante aos demonstrativos apresentados:

- a) o Balanço Orçamentário apresentou déficit equivalente a 4,64% da receita orçamentária arrecadada;*
- b) o Balanço Financeiro registrou um saldo para o exercício seguinte, no valor de R\$ 151.066,62;*
- c) o Balanço Patrimonial evidenciou déficit financeiro no valor de R\$ 800.014,51;*
- d) quanto à dívida consolidada, não há qualquer registro nos anexos XIV e XVI.*

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\$ 1.803.578,60 correspondendo a 26,15% da Despesa Orçamentária Total (DOTR).*

4. Quanto aos gastos condicionados:

- a) a aplicação de recursos do FUNDEB na remuneração e valorização dos profissionais do magistério (RVM) atingiu o montante de R\$ 621.417,45 ou **56,83%** das disponibilidades do FUNDEB (limite mínimo=60%);*
- b) a aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) alcançou o montante de R\$ 1.431.516,19 ou **27,32%** da RIT (limite mínimo=25%);*
- c) o Município dispendeu com saúde a importância de R\$ 385.758,37 ou **7,36%** da RIT;*
- d) as despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R\$ 2.512.497,10 ou **38,35%** da RCL (limite máximo=60%);*

- e) *as despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R\$ 2.284.178,35 ou 34,87% da RCL (limite máximo=54%).*

Foram registradas nesta Corte denúncias sobre possíveis irregularidades ocorridas no exercício de 2008, que redundaram em processo específico (TC n° 02763/10), o qual se encontra em fase de análise.

Ato contínuo, ao final do exórdio instrutório, a Auditoria relacionou as seguintes irregularidades:

Da gestão fiscal.

- 1) Insuficiência financeira para saldar os compromissos de curto prazo no valor de R\$ 249.430,26, infringindo o art. 42 da Lei Complementar n° 101/00;*
- 2) Pelo não atendimento às disposições da LRF no que tange ao montante da dívida consolidada, concessões de garantias, operações de crédito;*
- 3) Pelo não atendimento às disposições da LRF no que pertine ao repasse para o Poder Legislativo em relação ao que dispõe o inciso I, do § 2°, art. 29-A, da Constituição Federal;*
- 4) Não envio dos REOs para este Tribunal;*
- 5) Não envio dos RGFs para este Tribunal.*

Da gestão geral.

- 6) Ausência de Decretos de abertura de créditos suplementares e da Lei que autorizou a abertura de crédito especial;*
- 7) Utilização dos créditos adicionais sem fonte de recurso, no valor de R\$ 409.800,00;*
- 8) Déficit orçamentário no percentual de 4,64% da receita arrecadada, demonstrando desequilíbrio nas contas públicas;*
- 9) Déficit financeiro no balanço patrimonial, no valor de R\$ 800.014,51;*
- 10) Despesas não licitadas no valor total de R\$ 3.157.142,41, correspondendo a 45,77% da despesa orçamentária total;*
- 11) Despesas irregulares com o Sr. Manoel Leite Guimarães, no valor de R\$ 51.500,00;*
- 12) As aplicações de recursos oriundos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério, no percentual de 56,83%, abaixo, portanto, do percentual mínimo estabelecido;*
- 13) Aplicações em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) no percentual de 7,36%, abaixo, portanto, do percentual mínimo estabelecido;*
- 14) Envio de forma incompleta dos anexos da dívida municipal ao Tribunal de Contas;*
- 15) Ausência da elaboração do processo de transição, conforme recomendação da RN TC n° 06/2008;*
- 16) Extravio dos balancetes mensais e das respectivas documentações comprobatórias das despesas;*
- 17) Não envio dos balancetes mensais coma referida documentação comprobatória das despesas ao Poder Legislativo;*
- 18) Despesas com outro nível de Governo sem a presença de convênio;*
- 19) Realização de despesas com empresas fantasmas;*
- 20) Ausência dos processos licitatórios na sede da municipalidade;*
- 21) Falta de funcionamento dos Conselhos de Saúde, FUNDEB e CAE;*
- 22) Não recolhimento de contribuição previdenciária – parte patronal – no valor total de R\$ 377.119,96;*
- 23) Emissão de cheques sem a devida provisão de fundos;*
- 24) Envio intempestivo de balancetes a esta Corte de Contas.*

Tendo em vista as irregularidades apontadas pelo Órgão de Instrução apontou em seu relatório inicial, e atendendo aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Relator determinou a citação do Sr. Júlio Lopes Cavalcanti, então Prefeito Constitucional. Este acudiu aos autos solicitando dilação de prazo (fls. 756/757), tendo o pleito atendido pelo Relator. Inobstante a concessão, o ex-gestor manteve-se omissivo ao deixar escoar o prazo sem emanar qualquer manifestação.

Instado a se pronunciar, o Ministério Público emitiu o Parecer nº 1234/10 (fls. 762/766), da lavra da Ilustre Subprocuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz, acompanhando o posicionamento do Órgão de Instrução, pugnou no sentido de que esta Egrégia Corte decida pelo(a):

- a) *Emissão de parecer contrário à aprovação e irregularidade das contas anuais do Chefe do Poder Executivo do Município de Olho d'Água, Sr. Júlio Lopes Cavalcanti, exercício 2008, na conformidade do disposto no Parecer Normativo 52/04, e atendimento parcial às disposições da LRF, nos precisos termos do relatório da Auditoria;*
- b) *Imputação de débito de todas as despesas não comprovadas ou achadas antieconômicas e irregulares ao ex-Prefeito Júlio Lopes Cavalcanti, c/c a cominação de multa pessoal, prevista no art. 55 da LOTCE/PB, por força das irregularidades aqui examinadas, as quais traduzem grave infração a preceitos e disposições constitucionais e legais, sem prejuízo da incidência de multa pessoal prevista no art. 56, inc. II da LOTCE/PB;*
- c) ***recomendação*** *à (ao) atual Representante do Município da adoção de medidas visando a evitar todas as irregularidades e infrações à Constituição, à Lei 4.320/64, às Resoluções deste Tribunal, à Lei de Responsabilidade Fiscal aqui examinadas e, quanto à gestão geral não incorrer em despesas não comprovadas, licitar quando obrigado(a) por lei e processar as compras e aquisições sob a estrita ótica do Estatuto das Licitações e Contratos, comprovar integralmente as despesas realizadas, cumprir fidedignamente as obrigações de natureza constitucional, administrativa, previdenciária, civil, manter em dia os pagamentos à Previdência, aplicações na manutenção e desenvolvimento da educação e no FUNDEB, aplicações na manutenção e desenvolvimento da saúde, cuidado com a contabilidade, repasse ao Poder Legislativo e funcionamento regular dos Conselhos Municipais da Saúde e do FUNDEB, sem prejuízo da assinação de prazo para a tomada de medidas que entender cabíveis o Pleno, na esteira do voto do v. Relator;*
- d) ***remessa de cópia*** *dos presentes ao Ministério Público Comum, para fins de análise dos indícios de cometimento de atos de improbidade administrativa (Lei 8.429/92), crimes licitatórios (Lei 8.666/93), e crimes contra a Administração pelo Sr. Júlio Lopes Cavalcanti.*

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

VOTO DO RELATOR

O Estado Democrático de Direito ideal é marcado pelo intenso controle externo, institucional e social, sobre as ações daqueles designados para administrar a res pública. Àqueles, em função do poder/dever de gerir bens, dinheiros e haveres públicos, cabem prestar contas do emprego legal, legítimo, moralmente aceitos, transparente e, sobretudo, eficiente dos recursos postos a sua disposição, conforme se pode extrair dos Princípios balizadores da Administração Pública esquadrihados no caput do art. 37 da Carta da República.

Neste contexto, a prestação de contas, além de regular, necessita ser plena, não se admitindo a parcialidade, imprecisão ou a ausência de qualquer documento, exigido legalmente, que comprometa o seu perfeito exame, fato que constitui grave infração ao ordenamento jurídico comparável com a omissão no dever de prestá-la.

Para o gestor probo, responsável e, sobretudo, zeloso no emprego dos recursos da sociedade, a apreciação de suas contas, por parte dos Tribunais de Contas, deve ser um momento de êxtase, posto que, neste instante, o mesmo recebe, daqueles órgãos, a chancela sobre a adequação de sua conduta gerencial aos princípios que regem a boa administração pública, exonerando-o de suas responsabilidades, no âmbito administrativo, referente ao período examinado. Doutra banda, aquele que praticou atos de gestão incompatíveis com os interesses públicos, sejam eles primários ou secundários, e/ou afrontou os princípios norteadores da Administração Pátria, notadamente, legalidade, moralidade, economicidade e

eficiência, trazendo, por consequência, prejuízo de qualquer natureza para o Ente, ser-lhe-ão cominadas as sanções impostas pela lei.

Delineadas linhas prefaciais, passo a comentar a respeito das irregularidades atribuídas ao ex-Gestor, Sr. Júlio Lopes Cavalcanti.

- Pelo não atendimento às disposições da LRF no que tange ao montante da dívida consolidada, concessões de garantias, operações de crédito.

- Envio de forma incompleta dos anexos da dívida municipal ao Tribunal de Contas.

Nada obstante o anexo XVI, referente aos níveis da Dívida Consolidada Municipal, não apresentarem qualquer registro, a Auditoria informa existir dívida contraída junto a CAGEPA (fls. 514/515) omitida no demonstrativo precitado, gerando incongruências entre a escrituração e a real situação de endividamento da Edilidade.

A LRF, inc. I, art. 29, conceitua Dívida Fundada da seguinte forma: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses. (grifei)

Da exegese do preceptivo retromencionado, retira-se que para ser considerada Dívida Fundada as obrigações serão amortizadas em prazo superior a doze meses, já os demais compromissos de curto prazo (inferior a um ano) considerar-se-ão Dívida Flutuante.

Compulsando o documento acostado pela Auditoria, fica fácil perceber que tal obrigação decorre de faturas de fornecimento d'água, competência 11/2008, totalizando R\$ 42.170,95, não pagas tempestivamente. O compromisso em foco refoge a conceituação de Dívida Fundada, enquadrando-se como Flutuante, não devendo, como de fato não foi, ser inscrito no anexo XVI. Portanto, não assiste razão ao Órgão de Instrução.

- Pelo não atendimento às disposições da LRF no que pertine ao repasse para o Poder Legislativo em relação ao que dispõe o inciso I, do § 2º, art. 29-A, da Constituição Federal.

O relatório inaugural indica que o Chefe do Executivo Municipal repassou ao Poder Legislativo 8,86% da receita tributária e de transferência do exercício anterior, quando a Carta Maior, inc. I, art. 29-A, com redação dada pela Emenda Constitucional 25/2000, preconiza como teto o percentual de 8%. A situação em testilha, segundo o inciso I, § 2º, do mesmo artigo, tal conduta é tipificada como crime de responsabilidade. Destarte, por falecer competência a esta Egrégia Corte para apreciar citada matéria, vislumbro a necessidade de comunicar ao Ministério Público Comum para adoção das medidas de estilo.

- Não envio dos REOs para este Tribunal.

- Não envio dos RGFs para este Tribunal.

O REO e o RGF, em consonância com o caput do art. 48, da LRF, são instrumentos que asseguram a transparência da gestão fiscal. O não envio destes relatórios a Corte de Contas a qual o Ente encontra-se jurisdicionado ofende, sobremaneira, os ditames legais insertos na Lei Complementar 101/2000, opondo obstáculos ao exercício do controle externo. Ademais, o descaso administrativo fere o Princípio da Publicidade, tornando inócuo importante mecanismo de controle das ações dos gestores da coisa pública.

Sem prejuízo da aplicação de multa legal com arrimo no art. 56 da LOTCE/PB, cabe comunicar à douta Procuradoria de Justiça acerca da conduta praticada pelo gestor, enquadrada nos termos do art. 11, da Lei nº 8.429/92, para adoção de providências pertinentes.

- Não envio dos balancetes mensais coma referida documentação comprobatória das despesas ao Poder Legislativo.

- Ausência de Decretos de abertura de créditos suplementares e da Lei que autorizou a abertura de crédito especial.

- Utilização dos créditos adicionais sem fonte de recurso, no valor de R\$ 409.800,00.

Impressiona a desídia do ex-Alcaide. Fartas são as omissões, imprecisões, insuficiência de documentos necessários ao completo exame da gestão. O desleixo e o desprezo pela coisa pública são marcas indelévels da administração em apreço.

À margem da legalidade, foram abertos créditos adicionais, no valor de R\$ 409.800,00, tendo por fonte de recursos superávit financeiro do exercício anterior, quando sustenta a Auditoria, lastreada na PCA de 2007, que inexistiu referido superávit, portanto, os créditos mostraram-se órfãos de fonte de recursos.

Quanto aos Decretos de abertura dos créditos suplementares, foram acostados aos autos apenas os atinentes ao segundo semestre de 2008, deixando-se de enviar os demais relativos aos seis primeiros meses.

Por fim, ignorando qualquer forma de controle externo, o gestor permaneceu inerte frente à obrigação de enviar ao Poder Legislativo, fiscal natural do Executivo, os balancetes mensais acompanhados dos documentos comprobatórios das despesas incorridas no período.

Novamente, as eivas ora listadas ensejam a aplicação de multa legal, a emissão de Parecer Contrário à aprovação das contas, sem prejuízo da comunicação ao Ministério Público Comum com vistas ao manejo de ações penais cabíveis, porquanto caracterizada improbidade administrativa emoldurada no art. 11, da Lei nº 8.429/92.

- Déficit orçamentário no percentual de 4,64% da receita arrecadada, demonstrando desequilíbrio nas contas públicas.

- Insuficiência financeira para saldar os compromissos de curto prazo no valor de R\$ 249.430,26, infringindo o art. 42 da Lei Complementar nº 101/00.

- Déficit financeiro no balanço patrimonial, no valor de R\$ 800.014,51.

Assente-se que a LRF erigiu a princípio da Administração Pública a responsabilidade na gestão fiscal, que, consoante o § 1º do art. 1º, pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas 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. Ao assumir compromissos em descompasso com as receitas auferidas, a Administração passa a financiar o seu custeio com a crescente inscrição de Restos a Pagar, contribuindo para o incremento da dívida municipal, e, no vertente caso, comprometendo a saúde financeira do sucessor.

Ao praticar conduta vedada pelo art. 42¹ da Lei Complementar nº 101/00, o ex-Prefeito comprometeu o propalado equilíbrio e, por consequência, a viabilidade da administração futura, mácula que, per si, dá azo a emissão de Parecer contrário à aprovação de suas contas de gestão.

- Despesas não licitadas no valor total de R\$ 3.157.142,41, correspondendo a 45,77% da despesa orçamentária total.

- Ausência dos processos licitatórios na sede da municipalidade.

- Ausência da elaboração do processo de transição, conforme recomendação da RN TC nº 06/2008.

- Extravio dos balancetes mensais e das respectivas documentações comprobatória das despesas.

Durante a inspeção, a Auditoria deparou-se com situação inusitada, ausência de qualquer processo licitatório, referente ao exercício sob exame, nas instalações da Prefeitura Municipal de Olho D'Água.

O Art. 8º da Resolução Normativa RN TC nº 06/05, vigente a época, assim nos informa:

¹ Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Art. 8º Os autos dos processos de licitações realizadas pelas administrações públicas do Estado e dos Municípios da Paraíba permanecerão sob a guarda do órgão competentes até cinco anos após o julgamento da prestação de contas anual relativa ao exercício financeiro a que se referirem ditos procedimentos licitatórios e poderão ser requisitados, no período indicado, a qualquer tempo, pela fiscalização do Tribunal. (grifei)

Outro ponto merecedor de realce repousa na inexistência de processo de transição conforme recomendado pela Resolução RN TC nº 06/2008, fato que, no nosso sentir, concorreu decisivamente para a não localização dos procedimentos licitatórios.

Ademais, acresça-se ao predito que, também, os balancetes mensais, outros documentos de guarda compulsória pelo Poder Público, os quais contêm a materialização documental das despesas realizadas, não foram localizados na sede administrativa, denotando a possibilidade de extravio dos mesmos.

Nos parágrafos antecedentes, claro está que o ex-Gestor sob análise deu pouca, ou melhor dizer, nenhuma importância aos atos normativos emanados por esta Corte de Contas, devendo ser-lhe cominada multa legal com espeque no inciso II, art. 56, da Lei Complementar Estadual nº 18/93.

Considerando inexistência física dos documentos que comprovem a realização dos processos licitatórios referentes ao exercício em foco, considerando que houve falha do então Mandatário no repasse ao Sucessor destes e de outros documentos de interesse público-administrativos, considerando, ainda, que o ex-Alcaide ao proceder da maneira descrita comprometeu a continuidade administrativa, entende este Relator, com espelho na manifestação Instrutória, que as despesas não licitadas importaram em R\$ 3.157.142,41, correspondendo a 45,77% da despesa orçamentária total, ensejando a emissão de Parecer Contrário à aprovação das contas relativas ao exercício financeiro de 2008, conforme Parecer Normativo PN TC nº 52/04.

- Despesas com outro nível de Governo sem a presença de convênio.

A Auditoria (fl. 521) identificou uma série de empenhos correspondente ao fornecimento de alimentação para os polícias militares em serviço na edilidade sem o amparo de instrumento legal (convênio). Sobre o tema, já emiti ponderações no Parecer PPL TC nº 113/2010, Prestação de Contas do Município de Tavares, exercício 2008, que se aplicam inteiramente ao caso vertente, verbis:

Nada obstante ser rotina no âmbito administrativo de pequenos municípios paraibanos a concessão de tais ajudas - que intenta propiciar aos membros da Polícia Militar melhores condições de trabalho para, conseqüentemente, garantir maior segurança aos munícipes - a prática, desvestida de instrumento/ajuste formal (convênio) entre o Governo do Estado e Prefeitura local, configura-se ilegal, portanto, inviável.

Ressalte-se, todavia, que a d. Auditoria em nenhum instante acusou a não comprovação das despesas decorrentes da citada ajuda financeira, nem identificou qualquer desvio ou malversação destes recursos. Pelas razões antes traçadas, firmo convicção que o Executivo municipal deve ser recomendado a formalizar com Governo do Estado acordo de cooperação (convênio) tendente a viabilizar os gastos incorridos com a Instituição Militar ou, caso contrário, abster-se, imediatamente, de custeá-los, sob pena de ser-lhe atribuído responsabilidade de repor aos cofres públicos os valores dispendidos com as despesas tidas como irregulares.

- Realização de despesas com empresas fantasmas.

As despesas ventiladas, no valor de R\$ 500.180,00, relacionam-se a serviços de obras e engenharia contratados junto a empresas consideradas, pelo Ministério Público Estadual, como fantasmas, a saber: Construtora Concret, América Construções e Serviços Ltda, Construtora Mavil Ltda, Construtora Ipanema e Somar Construtora Ltda.

A Auditoria, mesmo considerando irregulares os dispêndios, informou que esses são objetos de análise em Processo específico de obras (TC nº 09357/09), em estágio de defesa na DICOP. Portanto, visando evitar bis in idem, abstenho-me proferir qualquer juízo de valor nos presentes autos.

- Emissão de cheques sem a devida provisão de fundos.

Corroborando com as impressões comentadas nos tópicos anteriores, é assustadora a forma como o Chefe do Executivo de Olho D'Água conduzia as finanças da Comuna. Sem tecer maiores comentários, a Auditoria aduz à emissão sistemática de cheques sem fundos no período em crivo. Ao compulsar detidamente os documentos acostados aos autos (fls. 638/727), a Assessoria de Gabinete identificou a emissão de 83 (oitenta e três) cheques desprovidos de fundos, demonstrando ofensa às finanças públicas e aos credores, bem como, total descontrole administrativo.

O tema em testilha já foi merecedor de análise no Parecer PPL TC nº 0062/2010, Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Juru, exercício 2008, no qual, através de voto seguido à unanimidade, assim assentei:

Bem maior que o prejuízo resultante das tarifas bancárias referentes à devolução dos cheques é o dano moral sofrido pelo Ente Federado junto às instituições bancárias, aos fornecedores e aos munícipes. O descrédito, entre outras consequências, compromete os futuros contratos, haja vista que os interessados em pactuar o fornecimento de bens e serviços com o Município poderão rever os preços, para maior, que estariam dispostos a oferecer, em função do risco de verem frustrado o pagamento, após a fase de liquidação da despesa, onerando desnecessariamente as finanças públicas.

É inconcebível que, em tempo de planejamento/gerenciamento estratégico, existam administrações públicas lastreadas no arcaico patrimonialismo, há muito abandonado das boas práticas de gestão.

A conduta descrita encontra-se tipificada no inciso VI, do art. 171, do Código Penal, in verbis:

Art. 171 (...)

Fraude no pagamento por meio de cheque

VI - emite cheque, sem suficiente provisão de fundos em poder do sacado, ou lhe frustra o pagamento.

Outrossim, o dano ora evidenciado, assim como os demais, também, pode ser enquadrado como ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário motivado por qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades públicas, preconizado nos rigores do art. 10, Lei nº 8.429/92.

A irregularidade vertente, por si só, autoriza a emissão de Parecer Contrário à aprovação das contas e a aplicação de multa pessoal com espeque no inciso II, art.56, da LOTCE.

Considerando que a esta Corte falece competência para emitir juízo de valor acerca de possíveis ilícitos penais, mister se faz representar a douta Procuradoria Geral de Justiça para adoção de providências de estilo.

- Envio intempestivo de balancetes a esta Corte de Contas.

Segundo o Órgão de Instrução, o envio intempestivo de balancetes ao Tribunal de Contas redundou na cominação de multas, cujos pagamentos estão demonstrados nos autos.

Com esteio nas constatações perquiridas, sobre o vertente aspecto, o ex-agente político não mais pode sofrer qualquer tipo de sansão, tendo em vista que a conduta desidiosa foi punida oportunamente, nos termos da Lei, com prova de quitação.

- Falta de funcionamento dos Conselhos de Saúde, FUNDEB e CAE.

Os Conselhos de Saúde, FUNDEB e de Alimentação Escolar Social, são mecanismos de participação e, sobretudo, controle social dos gastos das referidas áreas, os quais, necessariamente, devem ser incentivados na boa administração pública. Ao instituí-los sem, contudo, torná-los operantes, o Poder Público interfere negativamente, despindo a condução e a fiscalização da participação dos demais atores sociais envolvidos e/ou assistidos pelas ações e programas custeados pelas fontes de recursos correspondentes.

Destarte, urge recomendar ao atual Chefe do Executivo local com vistas a envidar esforços tendentes a tornarem efetivos os Conselhos em comento, fomentado a participação social.

- Despesas irregulares com o Sr. Manoel Leite Guimarães, no valor de R\$ 51.500,00.

O citado cidadão é prestador de serviços de transporte de estudantes e professores, porém, diversos empenhos apontam para recebimento de subsídios como prefeito, por parte deste, bem como, pagamentos de diárias concedidas ao Prefeito, que, somados, alcançam a quantia de R\$ 51.500,00, sendo considerados irregulares pela Auditoria, carentes de esclarecimentos e comprovação.

Em momento adequado, ao ex-Gestor, foi oportunizada a possibilidade de esclarecer a eiva, contudo, ao dar o silêncio como resposta, o interessado, em seu desfavor, fez presumir ser verdadeira a acusação da Instrução.

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

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

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

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

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

Para completar, o doutrinador Jorge Ulisses Jacoby lecionou:

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

Sendo assim, ante a ausência de comprovação das despesas enfocadas, cabe imputar ao ex-Alcaide a responsabilidade de recompor o erário, no montante de R\$ 51.500,00.

- As aplicações de recursos oriundos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério, no percentual de 56,83%, abaixo, portanto, do percentual mínimo estabelecido.

O FUNDEB, assim como o seu antecessor o FUNDEF, nasceu do compromisso, por parte do Estado Brasileiro, em priorizar a política de inclusão social, na tentativa de resgatar antiga dívida com a sociedade. Universalizar o ensino fundamental, permitir o acesso progressivo das crianças em creches e pré-escolas, fomentar a escolarização de jovens e adultos, como também, ampliar o ingresso no ensino médio, são os objetivos precípuos deste Fundo contábil.

Criado pela Emenda Constitucional nº 53, de 19/12/2006, e regulamentado pela Lei Federal nº 11.494/2007, o FUNDEB, para assegurar a busca dos fins traçados, destina - consoante art. 60, inciso XII, ADCT, e art. 22, Lei nº 11.494/07 - não menos que 60% da receita do período acrescida dos resultados das aplicações financeiras ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

De acordo com a Unidade Técnica de Instrução, além das diversas irregularidades que negativamente afetam as contas em apreço, a Administração deixou de atender aos desígnios constitucionais e legais ao aplicar na remuneração dos profissionais do magistério percentual inferior a 60% da recita base. Desta feita, com base no Parecer Normativo nº 52/04, a nódica epigrafada autoriza a emissão de Parecer Contrário à aprovação das contas ora examinadas, sem prejuízo da cominação de multa legal (art. 56. II, LOTCE) e recomendações à atual gestão que evite a reincidência da eiva acusada.

- Aplicações em Ações e Serviço Públicos de Saúde (ASPS) no percentual de 7,36%, abaixo, portanto, do percentual mínimo estabelecido.

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

Com efeito, os Atos de Disposições Constitucionais Transitórias, art. 77, inciso III, determinam que os municípios aplicaram pelo menos de 15% da receita de impostos e transferências recebidas durante o exercício em Ações e Serviços Públicos de Saúde. Ao contrário do mandamento constitucional, o Executivo alocou recursos em ASPS que não superaram sequer a 50% do percentual estabelecido.

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

Nas palavras de Celso Antonio Bandeira de Mello, "Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa uma insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra". (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros Editores, 25ª ed., 2008, p. 943).

Isto posto, a flagrante falta, a exemplo do tópico anterior, enseja a emissão de Parecer Contrário à aprovação das contas em questão.

- Não recolhimento de contribuição previdenciária – parte patronal – no valor total de R\$ 377.119,96.

Para o levantamento do real valor da contribuição patronal a ser recolhida, é mister trazer à tona que, além da aplicação linear da alíquota contributiva, é imperioso expurgar do salário-contribuição, base da apuração, as parcelas descritas no §9º, art. 28, da Lei nº 8.212/91. Ademais, necessário se faz compensar os valores pagos a título de salário-família e salário-maternidade em relação à quantia calculada como contribuição previdenciária patronal devida.

Tomando por base a assertiva nuper, entendo que a metodologia utilizada pela Unidade de Instrução merece reparos, na medida em que não houve, no cálculo do salário-contribuição, a exclusão das parcelas exigidas, bem como não se vislumbra a compensação do benefício previdenciário cognominado de salário-família, talvez, por força da inexistência de registro de pagamento deste no SAGRES.

Face ao exposto, entendo que o valor apurado como devido ao INSS não goza de certeza e liquidez, muito embora, sirva de parâmetro admissível e razoável, para verificação do quantum contribuído pelo Ente em relação ao valor devido, posto que a discrepância não se afigura substancial.

De acordo com o cálculo da Auditoria, o total de despesas com pessoal, no exercício em crivo, atingiu a cifra de R\$ 2.284.178,35, somando-se os vencimentos e vantagens fixas (R\$ 1.652.951,45) e os dispêndios contratação por tempo determinado (R\$ 631.226,90). Aplicando-se a alíquota contributiva patronal (22%) sobre o total das despesas com pessoal extrai-se o volume devido de R\$ 502.519,24. Considerando que, além da compensação da inexistência registro de salário-família, foram empenhados/pagos contribuições previdenciárias patronais no montante de R\$ 125.339,28, equivalente a 23,96% do valor acusado pela Auditoria, o valor estimado não empenhado/recolhido aos cofres da Seguridade Nacional importou em R\$ 377.119,96.

Ao não empenhar as contribuições previdenciárias patronais devidas, a Administração deixou de observar dois Princípios basilares da Contabilidade da Competência e da Oportunidade. Sobre o tema, já emiti ponderações no Parecer PPL TC nº 062/2010, já declinado alhures, verbis:

Segundo o Princípio da Competência, informado na Resolução CFC 750/1993, considera-se do exercício as despesas nele incorridas, independente de pagamento. Desta feita, ocorrendo o fato gerador da obrigação, esta passa a ser exigível e atrelada monoliticamente ao exercício em que se realizou. Já o registro das obrigações, por força do Princípio da Oportunidade, deve ser tempestivo e refletir a alteração patrimonial na integralidade.

Com base no exposto, ao proceder ao registro de fatos contábeis (despesas) em exercício diverso daquele em que incorreu, a Administração colidiu frontalmente com os princípios balizadores da contabilidade pública, quais sejam: Competência e Oportunidade.

Por fim, após compulsar o endereço eletrônico do Banco do Brasil, frise-se que a edilidade, no exercício em questão, teve retido da conta do Fundo de Participação dos Municípios o montante de R\$ 321.079,86 para o adimplemento de parcelamentos de débito junto a Autarquia Federal, R\$ 36.670,43 para fazer frente à quitação de multas de juros moratórios, além de R\$ 125.339,28 de INSS empresa, totalizando retenções na quantia de R\$ 483.149,57.

Arrimado em todos os comentários extensamente explanados, voto, em perfeita sintonia com o Órgão Ministerial, pela:

- emissão de Parecer Contrário à Aprovação das Contas Anuais da PM de Olho D'Água, exercício de 2008, sob a responsabilidade do Srº Júlio Lopes Cavalcanti.

E em Acórdão separado:

- 1) cumprimento parcial das normas da LRF;
- 2) imputação de débito ex-Prefeito, Srº Júlio Lopes Cavalcanti, relativo aos danos pecuniários causados ao Erário, no valor de R\$ 51.500,00, decorrente despesas irregulares e não comprovadas com o Sr. Manoel Leite Guimarães;
- 3) aplicação de multa pessoal ao ex-gestor, Sr. Júlio Lopes Cavalcanti, no valor de R\$ 2.805,10, com supedâneo nos incisos II, art. 56, da LOTCE/Pb;
- 4) assinatura o prazo de 60(sessenta) dias para os devidos recolhimentos supracitados nos itens 2 e 3 para recolhimento voluntário;
- 5) comunicação à Receita Federal do Brasil sobre as irregularidades observadas quanto às contribuições previdenciárias;
- 6) **remessa de cópia dos presentes ao Ministério Público Comum**, para fins de análise dos indícios de cometimento de atos de improbidade administrativa (Lei 8.429/92), crimes licitatórios (Lei 8.666/93), e crimes contra a Administração pelo **Sr. Júlio Lopes Cavalcanti**;
- 7) recomendação à Prefeitura Municipal de Olho D'Água no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando a reincidência das falhas constatadas no exercício em análise;

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE - PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO-TC-3425/09, os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-Pb), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, decidem EMITIR E ENCAMINHAR ao julgamento da Egrégia Câmara Municipal de Olho D'Água, este **PARECER CONTRÁRIO** à aprovação da Prestação de Contas do Prefeito do Município de Olho D'Água, Sr. **Júlio Lopes Cavalcanti**, relativa ao exercício de 2008.

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

João Pessoa, 25 de agosto de 2010.

*Antônio Nominando Diniz Filho
Presidente*

*Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Relator*

Conselheiro Flávio Sátiro Fernandes

Conselheiro Arnóbio Alves Viana

Conselheiro Umberto Silveira Porto

Conselheiro Arthur Paredes Cunha Lima

Conselheiro Fernando Rodrigues Catão

Fui presente,

*Marcílio Toscano Franca Filho
Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCE-Pb*