



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO-TC-06117/10

Direito Constitucional, Administrativo e Financeiro. Poder Executivo Municipal. Administração Direta Municipal. Prefeitura de Nova Olinda. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2009. Prefeitos. Agentes Políticos. Contas de Governo. Apreciação da matéria para fins de emissão de PARECER PRÉVIO. Atribuição definida no art. 71, inciso I, c/c o art. 31, § 1º, da Constituição Federal, no art. 13, § 1º, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1º, inciso IV da Lei Complementar Estadual nº 18/93 –Despesas sem licitação – Incorreção nos Demonstrativos Contábeis – Reconhecimento e recolhimento a menor de contribuições previdenciárias patronais – Índícios de apropriação indébita previdenciária - Despesas não comprovadas – Não aplicação do mínimo constitucionalmente exigido em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e Remuneração e Valorização do Magistério (RVM) Emissão sistemática de cheques sem provisão de fundos - Transgressões a Princípios da Administração Pública, a dispositivos de natureza constitucional, infraconstitucional e regulamentar. EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS, exercício 2009. Encaminhamento à consideração da egrégia Câmara de Vereadores de Nova Olinda. Através de Acórdão em separado, 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, julgar as contas de gestão do Chefe do Executivo, na condição de Ordenador de Despesas, pelo(a): atendimento parcial às exigências da LRF, imputação de valor aos ex-Gestores municipais por danos amargados pelo Erário, aplicação de multas, representação ao MPE, ao Conselho Regional de Contabilidade - CRC e à Receita Federal do Brasil, recomendações e formalização de processo apartado para apuração da correção de registros contábeis no ativo realizável e discriminação/comprovação do pagamento com despesas extra-orçamentária, denominadas ‘Outras Operações’.

PARECER PPL-TC- 0270 /2011

RELATÓRIO

Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas do Município de Nova Olinda, relativa ao exercício financeiro de 2009, de responsabilidade da Sra. Maria Galdino Irmã, ex-Prefeita (01/01/2009 a 10/11/2009), e do Sr. Francisco Cipriano dos Santos, ex-Prefeito (11/11/2009 a 31/12/2009).

A Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal V – DIAGM V, com base nos documentos insertos nos autos e em outros colhidos durante diligência “in loco”, emitiu o relatório inicial de fls. 148/167, no qual foram evidenciados os seguintes aspectos da gestão municipal:

1. Sobre a gestão orçamentária, destaca-se:

- a) o orçamento foi aprovado através da Lei Municipal nº 452, de 03 de janeiro de 2009, estimando a receita e fixando a despesa em R\$ 8.576.748,00, 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 nos montantes de R\$ 3.547.937,24 e R\$ 311.000,00, respectivamente, sendo estes últimos (créditos especiais) abertos sem autorização legislativa;*
- c) a receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou o valor de R\$ 7.868.026,10, inferior em 8,26% do valor previsto no orçamento;*
- d) a despesa orçamentária realizada atingiu a soma de R\$ 7.806.097,07, inferior em 8,99% do valor previsto no orçamento;*

- e) o somatório da Receita de Impostos e das Transferências – RIT atingiu a soma de R\$ 5.186.554,59;
- h) a Receita Corrente Líquida - RCL alcançou o montante de R\$ 7.728.026,10.

2. No tocante aos demonstrativos apresentados:

- a) o Balanço Orçamentário apresentou superávit equivalente a 0,79% da receita orçamentária arrecadada. Segundo a Auditoria, o referido Balanço não demonstra a real situação vivenciada pelo Município, tendo em vista a existência de despesas não contabilizadas no valor de R\$ 998.243,93, relacionada à contribuição previdenciária patronal do Regime Geral de Previdência, no valor de R\$ 865.135,93, e à despesa com pessoal não empenhada no exercício, no total de R\$ 133.108,00. Levando-se em conta a informação ora veiculada, perceber-se-ia um déficit no percentual de 11,90% da receita orçamentária arrecadada;
- a) o Balanço Financeiro aponta um saldo para o exercício seguinte na ordem de R\$ 366.509,86, distribuídos entre Caixa e Banco nas proporções de 3,89% e 96,11%, respectivamente. O citado Demonstrativo, em consonância com o Corpo Técnico, não espelha fielmente a realidade financeira da Edilidade, vez que foram incorridas despesas não contabilizadas, como alertado na alínea anterior, fato que repercute no resultado financeiro do exercício;
- b) o Balanço Patrimonial apresenta déficit financeiro no valor de R\$ 3.397.565,27. Aduz o Órgão Auditor que, na apuração do resultado financeiro, não considerou um suposto valor inscrito em ativo realizável (R\$ 1.407.266,11), tendo em vista o mesmo, no seu entender, não estava devidamente comprovado. Outrossim, na hipótese de se adicionar o montante das despesas não contabilizadas ao déficit financeiro passa a importar em R\$ 4.333.880,17;
- b) a Dívida Municipal, no final do exercício analisado, atingiu a cifra de R\$ 10.037.359,12, correspondendo a 129,88% da Receita Corrente Líquida, sendo 37,50% escriturada na Dívida Fundada e 62,50% registrada na Dívida Flutuante. A Dívida Flutuante apresentou um crescimento de 10,81% quando comparada ao período anterior.

3. Referente à estrutura da despesa, apresentou a seguinte composição:

- c) as remunerações dos Vereadores foram analisadas junto com a Prestação de Contas da Mesa da Câmara Municipal;
- d) os gastos com obras e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$ 188.954,32 correspondendo a 1,52% da Despesa Orçamentária Total (DORT), sendo R\$ 118.954,32 pagos no decorrer do exercício.

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\$ 819.917,51 ou **40,80%** das disponibilidades do FUNDEF (limite mínimo=60%);
- b) a aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) alcançou o montante de R\$ 1.116.889,75 ou **21,53%** da RIT (limite mínimo=25%);
- c) o Município despendeu com saúde a importância de R\$ 810.279,38 ou **15,62%** da RIT;
- d) as despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R\$ 5.204.352,49 ou **67,34%** da RCL (limite máximo=60%);
- e) as despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R\$ 4.930.493,02 ou **63,80%** da RCL (limite máximo=54%).

Ao final do Relatório Inaugural (fls. 148/167), o Órgão de Instrução manifestou-se apontando extensa lista de irregularidades atribuídas ao exercício de competência dos ex-Gestores, Sra. Maria Galdino Irmã (01/01/2009 a 10/11/2009) e Sr. Francisco Cipriano dos Santos (11/11/2009 a 31/12/2009).

Tendo em vista as falhas apontadas pelo Corpo Técnico em seu relatório inicial, e atendendo aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Relator determinou a citação (fls. 168/169) da Sra. Maria Galdino Irmã e Sr. Francisco Cipriano dos Santos, ex-Prefeitos do Município de Nova Olinda. Os interessados requereram dilação de prazo para apresentação de contrarrazões às falhas apontadas pela Unidade de Instrução, logrando êxito em seu pleito.

Posteriormente, foi manuseada, por intermédio de representante legalmente habilitado, defesa escrita, acompanhada de vasta documentação de suporte (Documento nº 16.544/11).

Atendendo ao despacho do Relator (fls. 357), a Auditoria procedeu a análise dos argumentos ofertados pelo defendente, exarando relatório (fls. 358/375), o qual manteve seguintes as irregularidades:

De responsabilidade dos dois gestores:

1. Déficit orçamentário no valor de R\$ 936.314,90, equivalente a 11,90% da receita orçamentária arrecadada;
2. Gastos com pessoal, correspondendo a 67,34% da RCL, em relação ao limite (60%) estabelecido no art. 19 da LRF;
3. Gastos com pessoal, correspondendo a 63,80% 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;
4. Insuficiência financeira para saldar os compromissos de curto prazo no valor de R\$ 4.395.809,20;
5. Não contabilização de despesa orçamentária, maculando a Lei de Responsabilidade Fiscal no que se refere ao equilíbrio entre receitas e despesas e limite de pessoal, no valor de R\$ 998.243,93, infringindo os art. 35 e 50 das leis 4.320/64 e 101/2000 respectivamente;
6. Balanço orçamentário, financeiro e patrimonial incorretamente elaborados, não respondendo a real situação da execução orçamentária do exercício;
7. Dívida Flutuante e Fundada incorretamente elaborada, não representando a real situação de endividamento do Município;
8. Crescimento da dívida flutuante de 10,81%, podendo comprometer exercícios futuros;
9. Aplicação de apenas 42,03% dos recursos oriundos do FUNDEB na Remuneração e Valorização do Magistério;
10. Desvio de finalidade de recursos do FUNDEB no valor de R\$ 983.991,49, devendo esse valor ser repostado ao fundo com recursos do Município;
11. Aplicação de apenas 21,53% dos recursos de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, contrariando a Constituição Federal;
12. Abandono do patrimônio público municipal e sucateamento da frota municipal;
13. Apropriação indébita de recursos previdenciários no valor de R\$ 44.330,84.

De responsabilidade da gestora Maria Galdino Irmã:

14. Despesa não comprovada com o pagamento do INSS, no valor de R\$ 113.957,22, causando prejuízo ao erário;
15. Despesa não comprovada com auditoria e assessoria, no valor de R\$ 19.800,00, causando prejuízo ao erário;
16. Despesa não comprovada com serviços de transporte, no valor de R\$ 46.200,00, causando prejuízo ao erário;
17. Despesa não comprovada com aquisição de pneus, no valor de R\$ 4.520,00, causando prejuízo ao erário;
18. Excesso de combustível, no valor de R\$ 106.078,74, causando prejuízo ao erário;
19. Despesa não comprovada com assessoria jurídica, no valor de R\$ 70.982,81, causando prejuízo ao erário;
20. Despesas não licitadas, no valor de R\$ 1.391.724,38;
21. Excesso de remuneração da prefeita – Maria Galdino Irmã – no valor de R\$ 8.833,30 e do vice-prefeito – João Pinto Ramalho de R\$ 4.416,67;
22. Falta de funcionamento do conselho do FUNDEB, prejudicando a educação municipal;
23. Priorização na contratação de servidores comissionados, infringindo o art. 37, II da Constituição Federal, no que diz respeito à burla ao Concurso Público;

24. Falta de controle na distribuição da merenda escolar e de medicamentos;

De responsabilidade do gestor Francisco Cipriano dos Santos:

25. Despesa não comprovada com auditoria e assessoria no valor de R\$ 6.600,00, causando prejuízo ao erário;
26. Despesa não comprovada com serviços de transporte, no valor de R\$ 44.000,00;
27. Despesa não comprovada com aquisição de pneus, no valor de R\$ 5.020,00, causando prejuízo ao erário;
28. Despesa não comprovada com auditoria não realizada, no valor de R\$ 3.600,00, causando prejuízo ao erário;
29. Despesa não comprovada com aquisição de peças, no valor de R\$ 3.828,00, causando prejuízo ao erário;
30. Excesso de combustível, no valor de R\$ 36.298,91, causando prejuízo ao erário;
31. Despesa não comprovada com assessoria jurídica, no valor de R\$ 16.350,00, causando prejuízo ao erário;
32. Despesa não comprovada com um ativo realizável no balanço patrimonial, no valor de R\$ 1.407.266,11, causando prejuízo ao erário;
33. Excesso de remuneração do prefeito, no valor de R\$ 1.346,60;
34. Emissão sistemática de 18 cheques sem provisão de fundos, demonstrando descontrole contábil, financeiro, patrimonial e administrativo das finanças municipais, causando prejuízo ao erário.

Instando a se manifestar, o Ministério Público emitiu o Parecer nº 01.334/11 (fls. 377/390), da pena da Ilustre Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz, em preliminar, opinou pela necessidade de citação do Sr. João Pinto Ramalho, na condição de Vice-Prefeito, para se defender da mácula relacionada ao excesso remuneratório por este percebido, e no mérito, acompanhando o posicionamento da Unidade Técnica de Instrução, pugnou no sentido de que esta Egrégia Corte decida pela:

- a) **Emissão de Parecer Contrário** à aprovação da presente Prestação de Contas quanto ao alcance dos objetivos de Governo, assim como a Irregularidade da Prestação de Contas no tocante aos atos de gestão referentes ao exercício financeiro de 2009, de ambos os gestores, quais sejam, da Sra. Maria Galdino Irmã (01/01/2009 a 10/11/2009) e do Sr. Francisco Cipriano dos Santos (11/11/2009 a 31/12/2009), ambos Prefeitos do Município de Nova Olinda nos períodos mencionados;
- b) **Imputação de débito** no valor calculado pela Auditoria aos retromencionados gestores, bem como Sr. João Pinto Ramalho, antes qualificado;
- c) **Aplicação de multa** pessoal prevista tanto no art. 55 quanto no inc. II do art. 56 da LOTCE/PB aos gestores supracitados;
- d) **Recomendação** ao atual Chefe do Poder Executivo de Nova Olinda no sentido de cumprir devidamente os ditames e regras da boa gestão fiscal e das normas de contabilidade pública e da LRF; recolher devidamente as contribuições dos servidores; aplicar integralmente o valor devido na valorização do magistério; aplicar integralmente o percentual em MDE; priorizar a realização de concursos públicos para efetivação de pessoal efetivo; otimizar o controle de estoque e distribuição de merenda escolar e medicamentos;
- e) **Representação** à Receita Federal do Brasil e ao Ministério Público Federal referente ao não pagamento e/ou recolhimento de contribuições previdenciárias dos servidores, bem como ao Ministério Público Comum, por força dos fortes indícios do cometimento de ilícitos, crimes e atos de improbidade administrativa aqui verificados.

Em atenção a preliminar suscitada pelo Parquet, o Relator determinou a citação do Sr. João Pinto Ramalho, Vice-Prefeito, para resguardar o direito ao contraditório e à ampla defesa no que tange ao excesso de remuneração detectado no relatório inaugural. O agente político em foco deixou escoar o prazo regimental sem o manejo contrarrazões.

Ao compulsar os autos do processo, a Assessoria de Gabinete identificou que discrepâncias nos montantes consignados com o pagamento do FUNDEB (Magistério 60% e demais despesas relacionadas

ao Fundo (40%) contidas no SAGRES, em relação àquelas apontadas no Relatório exordial. Considerando, ainda, que tais divergências podiam levar a alterações no percentual de aplicação em RVM, bem como possibilitaria a interferência no total de recursos a serem devolvidos à conta do referido Fundo, o Relator determinou (fl. 403) o retorno do feito a Auditoria para elaboração complementação de instrução.

Em atenção ao despacho do Conselheiro Relator, a Unidade de Instrução emitiu relatório (fls. 404/409), no qual afirmou que, após nova análise, foram incluídas despesas no montante de R\$ 15.364,53 àquelas já admitidas no exame da defesa (fls. 358/375), cuja totalização importou em R\$ 860.131,04, correspondendo a 42,80% da receita do período em Remuneração e Valorização do Magistério – RVM. Quanto ao pretense desvio de finalidade dos recursos do FUNDEB, no valor de R\$ 983.991,49, a Instrução reconheceu lapso cometido na fase inaugural e, em função disso, reviu sua posição com a consequente elisão da pecha. Tangente às demais falhas, nada foi alterado.

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

VOTO DO RELATOR

A Constituição Estadual, em seu § 1º, do art. 70¹, em simetria com a Carta Magna Federal, instituiu o dever de prestar contas a qualquer pessoa, física ou jurídica, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos, e atribuiu competência ao Tribunal de Contas do Estado para julgá-la, inciso II, art. 71².

Ao se debruçar sobre a vertente prestação de contas, o TCE/PB exerce uma de suas prerrogativas, qual seja, o acompanhamento a posteriori da gestão. Destinado a verificação da regularidade da execução das despesas no exercício, tal acompanhamento visa, também, constatar se os atos de gestão encontram-se em conformidade com os princípios norteadores da Administração Pública, notadamente, Legalidade, Moralidade, Impessoalidade e Eficiência.

Nesta senda, adverte o saudoso administrativista Hely Lopes Meireles em seu escólio: “... por esses padrões é que deverão se pautar todos os atos e atividades administrativas de todo aquele que exerce o poder público. Constituem, por assim dizer, os fundamentos da ação administrativa, ou, por outras palavras, os sustentáculos da atividade pública. Relegá-los é desvirtuar a gestão dos negócios públicos e olvidar o que há de mais elementar para a boa guarda e zelo dos interesses sociais.”

Princípios são bases ideológicas que margeiam todo o arcabouço jurídico nacional e hierarquicamente se sobrepõem às leis, tendo em vista que estas são elaboradas em estrita observância àqueles.

Ex positis, quando do exame das contas em epígrafe, a Unidade Técnica identificou condutas, atribuídas ao gestor, que no seu sentir, afrontam sobreditos pilares do ordenamento jurídico pátrio, mormente o princípio da legalidade.

Em relação às irregularidades de responsabilidade dos dois gestores (Maria Galdino Irmã e Francisco Cipriano dos Santos):

- Gastos com pessoal, correspondendo a 67,34% da RCL, em relação ao limite (60%) estabelecido no art. 19 da LRF;

- Gastos com pessoal, correspondendo a 63,80% 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;

Sem espaço para maiores ponderações, é preciso deixar assente que esta Corte de Contas, na apuração do percentual de comprometimento da Receita Corrente Líquida com despesas de pessoal, tem se valido do Parecer Normativo PN TC nº 12/07, que exclui das despesas totais de pessoal os gastos com obrigações previdenciárias patronais. Observando-se a referida norma infralegal vê-se que os gastos do Ente e do Poder Executivo importaram em 55,21% e 52,30% da RCL, ou seja, atendendo aos limites

¹ Art. 70 (...)

§ 1º Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assumiu obrigações de natureza pecuniária.

² Art. 71 (...)

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos dos três Poderes, da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Estadual, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;

estabelecidos nos arts. 19 e 20 da LRF, respectivamente. Portanto, não há que se falar em irregularidades.

- Déficit orçamentário no valor de R\$ 936.314,90, equivalente a 11,90% da receita orçamentária arrecadada;

- Não contabilização de despesa orçamentária, maculando a Lei de Responsabilidade Fiscal no que se refere ao equilíbrio entre receitas e despesas e limite de pessoal, no valor de R\$ 998.243,93, infringindo os art. 35 e 50 das leis 4.320/64 e 101/2000 respectivamente;

- Balanço orçamentário, financeiro e patrimonial incorretamente elaborados, não respondendo a real situação da execução orçamentária do exercício;

- Dívida Flutuante e Fundada incorretamente elaborada, não representando a real situação de endividamento do Município.

É admissível a ocorrência de déficit, leve ou moderado, na execução orçamentária em algumas situações pontuais, tais como: a existência de orçamento superavitário em exercício imediatamente anterior àquele em que se verificou o resultado negativo, suficiente para absorvê-lo; estado de beligerância (União); ou, ainda, para custear a realização de serviços/obras que estimulem o incremento de receitas ou a redução de despesas. Como exemplo deste último, podemos citar o saneamento e pavimentação de logradouros que, por via indireta, tendem a minorar a incidência de doenças parasitárias, reduzindo, conseqüentemente, a médio e longo prazo, os investimentos em atenção básica à saúde.

Para além dessas ocorrências, o déficit orçamentário tem conseqüências 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.

Dito isso, há de se informar, ainda, que o apontado déficit orçamentário teve como origem o não empenhamento/contabilização de encargos previdenciários patronais (R\$ 865.135,93) e folha de pessoal (R\$ 133.108,00), no total de R\$ 998.243,93.

Gostaria de informar que para fins orçamentários, pertencem ao exercício as despesas nele legalmente empenhadas (art. 35, II). Em outros termos, só será considerada despesa do exercício aquela na qual foi procedido o seu regular empenhamento, independente da ocorrência do fator gerador.

Não se pode confundir o subsistema orçamentário com o patrimonial. Enquanto naquele (orçamentário) a despesa nasce com o empenhamento, nesse (patrimonial) ela é gerada, e exige necessariamente registro, no instante em que se efetiva, ou seja, na entrega do bem, na prestação dos serviços, entre outras, enfim, com surgimento do fato gerador da obrigação. Com base na assertiva, não vislumbro incorreção na elaboração do Balanço Orçamentário, contudo, o mesmo raciocínio não pode ser aplicado àqueles relacionados ao Patrimônio e ao Financeiro.

As informações de natureza patrimonial serão registradas com base no princípio da competência, ou seja, em conformidade com o fator gerador. Dessa maneira, embora não empenhadas, os gastos em questão, para fins de patrimônio, clamam por respectivos registros sob pena de afronta aos princípios basilares da ciência contábil da competência e oportunidade.

A citada omissão, por se constituir passivo financeiro não escriturado, repercute, também, no demonstrativo da Dívida Municipal, por conseqüência, tornando-o pouco confiável.

Os demonstrativos contábeis devem espelhar fielmente os fatos ocorridos no decurso do exercício e a ausência de registros ou sua inexata escrituração fere frontalmente os princípios da Contabilidade, corroborando para elaboração de peças técnicas eivadas de erros, os quais comprometem a análise, por parte daqueles que podem fazer uso dessas informações, induzido a ilações equivocadas.

Destarte, o comentado, conforme Parecer Normativo PN TC n° 52/04, enseja a emissão de parecer contrário à aprovação das contas do exercício em análise, bem como, com fulcro no inciso II, art. 56, da Lei Complementar Estadual n° 18/93, aplicação de multa pessoal aos ex-gestores. Cabe, ainda, representar a Sra. Clair Leitão Martins Diniz, Contadora do Município epigrafado, ao Conselho

Regional de Contabilidade em face das incorreções e omissões na escrituração contábil observadas nas vertentes contas, para conhecimento, análise e adoção das medidas que julgar pertinentes, e ao Ministério Público Estadual, acerca das irregularidades identificadas no presente feito, e recomendação ao atual gestor a fiel observância aos ditames legais atinentes ao registro de fatos contábeis.

- Insuficiência financeira para saldar os compromissos de curto prazo no valor de R\$ 4.395.809,20.

- Crescimento da dívida flutuante de 10,81%, podendo comprometer exercícios futuros.

Prima facie, entendo relevante assentar que a Lei de Responsabilidade Fiscal surgiu como resposta à necessidade de ajustes porque passava o moderno Estado brasileiro. A LRF pode ser resumida em três vocábulos: Planejamento, Equilíbrio e Intertemporalidade.

Toda a ação governamental deve ser prévia e cuidadosamente planejada, com vistas a alocar recursos disponíveis em quantidade suficiente ao atingimento dos fins a que se destina, considerando-se os princípios da eficiência, eficácia e efetividade. O equilíbrio financeiro-orçamentário é o norte para onde aponta a bússola das boas práticas de gestão administrativa, eventuais desvios não de ser corrigidos em período breve e pré-estabelecido na norma. Por fim, a LRF almeja a prefalada estabilidade de forma intertemporal, ou seja, em todos os anos de uma gestão administrativa, em perfeita compatibilidade com princípio da continuidade da administração pública.

Realizar despesa sem saldo financeiro para comportá-la é conduzir o ente a um crescente aumento da sua dívida pública e o controle no endividamento público (dívida flutuante ou consolidada) é pedra angular da gestão fiscal responsável. 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.

*Doutro norte, o art. 42, da LRF é peremptório ao proibir a inscrição em restos a pagar, **nos oito meses derradeiros de gestão**, em montante superior as disponibilidades remanescente para o exercício seguinte. A razão de existir da citada vedação repousa na absoluta impossibilidade do Chefe de Poder ou Órgão deixar dívida assumidas sem lastro financeiro para o pagamento por seu sucessor, evitando, assim, que esse último (sucessor) tivesse comprometida a sua gestão em função de obrigações contraídas em momento pretérito.*

Malgrado a especificidade do dispositivo mencionado, é bom deixar assente que, como já ponderado, a Lei de Responsabilidade Fiscal apregoa o equilíbrio econômico-financeiro durante toda gestão e não apenas nos últimos meses de mandato. Portanto, entendo cabível recomendar ao atual Prefeito com vistas a executar o orçamento com parcimônia, analisando o fluxo de caixa da Edilidade de maneira a não incorrer em insuficiência financeira.

- Aplicação de apenas 42,80% dos recursos oriundos do FUNDEB na Remuneração e Valorização do Magistério.

Sem embargos, é preciso destacar que eiva de mesma natureza serviu para contaminar as contas referentes ao exercício de 2010 (Processo TC n° 03445/09; Parecer PPL TC n° 189/10). Naquela ocasião fiz algumas ponderações que se aplicam in totum ao vertente caso, verbis:

O art. 22, da Lei Federal n° 11.494/07, refletindo instituído no inciso XII, art. 60, dos ADCTs, da FF/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 pública.

A não aplicação do mínimo estabelecido, per si, dá azo à emissão de Parecer Contrário à aprovação das contas sob exame, sem prejuízo da cominação de multa legal com esteio no inciso II, art. 56, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da Paraíba.

- Aplicação de apenas 21,53% dos recursos de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, contrariando a Constituição Federal.

Em seu arrazoado, a defesa argumenta que na apreciação das contas do Governo do Estado, exercícios 2003 e 2004, a contribuição para formação do FUNDEF (hoje FUNDEB) foi subtraída da base de impostos e transferências no cálculo do MDE e ASPS, fato que não ocorreu na vertente prestação. Desta forma, se admitida a citada exclusão, o percentual de aplicação atingiria o percentual de 26,38%, mantida a aplicação apurada pela Auditoria (R\$ 1.116.889,75).

Os argumentos levantados pela defesa no sentido de que na análise das contas do Governo do Estado (2003 a 2007) prevaleceu um entendimento, importado de decisões do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, trazido pelo Conselheiro Arnóbio Alves Viana, cuja diferença a maior entre o montante contribuído pelo Estado e o valor recebido do Fundo deveria ser excluído da base de cálculo para verificar a apuração em MDE e ASPS; estão por demais equivocados. Seguindo esse raciocínio só haveria deduções na base (receita de impostos e transferências) se, somente se, a contribuição do ente ao FUNDEB superasse a quantia recebida do predito Fundo. Situação inversa não admitia o desconto.

Em primeiro lugar, é importante registrar que o Município de Nova Olinda, no exercício em disceptação, destinou ao FUNDEB recursos da ordem de R\$ 953.988,37, por outro lado, recebeu deste a quantia de R\$ 2.507.248,90. Portanto, os fatos ocorridos impediriam a aplicação da posição antes adotada.

Em segundo lugar, tal entendimento encontra-se superado há alguns anos. Sobre a mencionada forma de apuração da base de cálculo da MDE e ASPS tive a oportunidade de expender ponderações acatada pelos demais Membros do Pleno; no âmbito do processo da Prestação de Contas do Governo do Estado, exercício 2008, consubstanciada no Parecer PPL TC n° 129/09 e no Acórdão APL TC n° 900/2009; as quais faço questão de colacionar excertos, in verbis:

Preliminarmente, vale salientar que este entendimento preponderou, à maioria, neste Tribunal Pleno, em relação às contas, exercícios de 2003 a 2007, de gestão geral do Governador do Estado. A Jurisprudência firmada espelhou, inicialmente, posição importada do TCE-RJ, cuja exclusão em tela já se fazia. Este Relator, na apreciação das contas dos exercícios de 2006 e 2007, baseado no livre convencimento do julgador, proferiu seu voto em conformidade com o entendimento exposto.

Inobstante a posição por mim adotada anteriormente, tratei de rever alguns conceitos e fui convencido a evoluir na minha visão sobre o caso.

*No bojo do Processo TC 03.257/06, oriundo de decisão plenária, consubstanciada no acórdão APL TC 448-E/2005, **Grupo Especial de Trabalho** foi designado para examinar a constitucionalidade e legalidade pertinente aos cálculos de MDE e ações e serviços públicos de saúde. Em seu estudo, o aludido grupo informou que **não há fundamento jurídico para sustentar a exclusão das perdas com o FUNDEF da base de cálculo**, reclamada pelos representantes do ex-Gestor.*

(...)

A Assessoria Técnica do meu Gabinete realizou importante trabalho de pesquisa acerca da Jurisprudência dos demais Tribunais de Contas relacionada ao tema ora debatido, onde concluiu, salvo raras exceções, que eventuais perdas dos Estados em favor do FUNDEF/FUNDEB não devem ser excluídas da base de cálculo das aplicações em ações e serviços de saúde pública pelos motivos antes aduzidos.

A Assessoria Técnica entendendo que a regulamentação da matéria em análise, por intermédio do § 3º, do art. 198, introduzido pela EC n° 29/00, foi reservada à Lei Complementar, e esta, ainda, não foi editada, visitou o endereço eletrônico da Câmara Federal, onde constatou que o Projeto de Lei Complementar, (PLC n° 306/2008), que dispõe sobre o assunto, já fora examinado pela Comissão de Constituição e Justiça, e aguarda inclusão na pauta do plenário para sua apreciação.

O citado PLC em seu artigo 12, assim informa:

Art. 12. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios excluir da base de cálculo das receitas de que trata esta Lei quaisquer parcelas de impostos ou transferências constitucionais vinculadas a fundos ou despesas, quando da apuração do percentual mínimo a ser aplicado em ações e serviços de saúde.

Destarte, apesar de se tratar, apenas, de um projeto de lei complementar, o qual ainda não possui força normativa, é óbvio que à vontade do legislador é, absolutamente, contrária à propalada subtração.

*Esposado em todas as assertivas sobreditas, **entendo que a exclusão carece de qualquer fundamentação**, e, desta forma, a base de cálculo para aplicações em ações e serviços de saúde espelha, sem distorções, aquela relacionada à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Entendimento compartilhado pelo Ministério Público junto ao TCE.*

Desta feita, considerando que nada mais foi alegado, estou convicto da necessidade da prevalência da manifestação do Órgão Técnico. Não é demais enfatizar que a aludida imperfeição enseja a emissão de Parecer Contrário à aprovação das contas em epígrafe.

- Abandono do patrimônio público municipal e sucateamento da frota municipal.

Causa tristeza e indignação verificar o desleixo e descaso como o patrimônio público é tratado. Lastimável é o estado de conservação dos veículos componentes da frota municipal. Automóveis, em sua maioria, inservíveis, comprometendo o atendimento das necessidades básicas da Administração e, principalmente, dos administrados. Deixar bens públicos à míngua, sem qualquer espécie de conservação/manutenção, é ato antieconômico, resultando em prejuízo amargado pelo tesouro, deve ser averiguado com detença e punido de forma apropriada.

A imperfeição acima elencada, todavia, reporta-se a fato visualizado durante a inspeção in loco, ou seja, ao longo do exercício de 2011. Sendo assim, entendo que os temas perquiridos devem ser apurados em toda a extensão na PCA de 2011.

- Apropriação indébita de recursos previdenciários no valor de R\$ 44.330,84.

Antes de divagar a respeito da pecha em evidência, mister se faz registrar que a referida omissão, também, foi verificada no exercício anterior e a ela foi dado o mesmo tratamento dispensado no presente instante.

Segundo o Balanço Financeiro consolidado, enviado pela Edilidade no instante da Prestação de Contas, o valor das contribuições previdenciárias retidas dos servidores importou em R\$ 252.669,81, enquanto os recolhimentos ao INSS somaram R\$ 208.339,69. Desta feita, percebe-se a existência valores retidos e não destinados aos respectivo depositário final no montante de R\$ 44.330,84.

É digno de velada censura o fato do Gestor Municipal reter a título de contribuição previdenciária do servidor e não recolhê-la a integralidade ao Instituto Nacional da Seguridade Social, com se extrai da consulta ao Sistema SAGRES e do Balanço Financeiro elaborado pela Comuna. A conduta omissiva é tipificada no art. 168-A do Código Penal Brasileiro como apropriação indébita previdenciária.

Considerando que refoge ao amplo rol de competências desta Egrégia Corte de Contas tratar de matéria de cunho penal, exsurge a necessidade de comunicar ao Ministério Público Estadual, com remessa de cópia, acerca da infração identificada para adoção das medidas de estilo, como também à Receita Federal do Brasil.

- Despesa não comprovada com auditoria e assessoria, no valor de R\$ 26.400,00, sendo R\$ 19.800,00 e R\$ 6.600,00 de responsabilidade da Sra. Maria Galdino Irmã e do Sr. Francisco Cipriano dos Santos, respectivamente, causando prejuízo ao erário;

- Despesa não comprovada com serviços de transporte, no valor de R\$ 90.200,00, sendo R\$ 46.200,00 e R\$ 44.000,00 de responsabilidade da Sra. Maria Galdino Irmã e do Sr. Francisco Cipriano dos Santos, respectivamente, causando prejuízo ao erário;

- Despesa não comprovada com aquisição de pneus, no valor de R\$ 9.540,00, sendo R\$ 4.520,00 e R\$ 5.020,00 de responsabilidade da Sra. Maria Galdino Irmã e do Sr. Francisco Cipriano dos Santos, respectivamente, causando prejuízo ao erário;

- Excesso de combustível, no valor de R\$ 142.377,65, sendo R\$ 106.078,74 e R\$ 36.298,91 de responsabilidade da Sra. Maria Galdino Irmã e do Sr. Francisco Cipriano dos Santos, respectivamente, causando prejuízo ao erário;

- Despesa não comprovada com assessoria jurídica, no valor de R\$ 87.332,81, sendo R\$ 70.982,81 e R\$ 16.350,00 de responsabilidade da Sra. Maria Galdino Irmã e do Sr. Francisco Cipriano dos Santos, respectivamente, causando prejuízo ao erário;

Acerca das eivas acima arroladas é preciso fazer constar que os interessados nada alegaram em seu socorro, devendo a manifestação da Auditoria subsistir.

È dever de todos aqueles que guardem, gerenciem ou administrem dinheiros, bens e valores públicos a prestação de contas completa e regular, 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.

Na mesma linha de pensamento, o Ministro do TCU, Adyson Motta, em voto preciso inserto no bojo do Processo n° 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 n° 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 n° 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.”

Destarte, devido falta de comprovação no pagamento de despesas com serviços de transporte (R\$ 90.200,00), excesso de consumo de combustíveis (R\$ 142.377,65), aquisição de pneus (R\$ 9.540,00), auditoria (R\$ 26.400,00) e assessoria jurídica (R\$ 87.332,81), estou convicto da necessidade de imputar a Sra. Maria Galdino Irmã (01/01/2009 a 10/11/2009) e ao Sr. Francisco Cipriano dos Santos (11/11/2009), ex-Prefeitos de Nova Olinda, a importância de R\$ 247.581,55 e R\$ 108.268,91, respectivamente, bem como, da representação ao Ministério Público Estadual acerca da conduta lesiva ao patrimônio público e possível prática de ato de improbidade administrativa.

Em relação às irregularidades de responsabilidade exclusiva da Sra. Maria Galdino Irmã:

- Despesa não comprovada com o pagamento do INSS, no valor de R\$ 113.957,22, causando prejuízo ao erário.

Afirma a Auditoria que a Prefeitura Municipal de Nova Olinda, no decurso do exercício financeiro telado, registrou como despesas relativas à Previdência o valor de R\$ 625.550,63, dos quais R\$

360.188,49 referentes ao INSS segurado, R\$ 243.910,58 parcelamento de débitos e R\$ 21.451,56 parte patronal do período.

Doutra banda, assevera que foi retida do Fundo de Participação dos Municípios a importância de R\$ 511.593,41. Relata, ainda, a ausência de pagamentos mediante guias de recolhimento previdenciário (GPS). Ao cotejar as despesas escrituradas com as comprovações de pagamento, constatar-se-ia a existência de despesas desvestidas de comprovação na quantia de R\$ 113.957,22.

Quanto à carência de documentação probante das despesas previdenciárias, peço vênia a Unidade Técnica de Instrução para dela divergir. Conforme apregoa a defesa, corroborada pelo Balanço Financeiro consolidado, encaminhado a este Tribunal no momento da prestação de contas, o valor retido/recolhido dos servidores de Nova Olinda alcançou a cifra de R\$ 208.339,69 e não R\$ 360.188,49. Com base nesse informe, a despesa total com o INSS contabilizada passa a ser de R\$ 473.701,83.

Frise-se que o Órgão Auditor não considerou despesas com o INSS as notas de empenho nº 326 (R\$ 6.138,09) e 2.175 (R\$ 18.978,42), registradas no elemento de despesa 'Despesas de Exercícios Anteriores'. Somando-se tais valores àquele presente no parágrafo ulterior, os gastos previdenciários escriturados importam em R\$ 498.818,34.

Esposado nos comentários adrede discorridos, não há que se falar em despesas não comprovadas com INSS.

- Despesas não licitadas, no valor de R\$ 1.391.724,38.

Inicialmente, ressalte-se que a interessada não demonstrou apetência para se contrapor a presente falha, silenciado-se no seu arrazoado.

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 Juru deixou de licitar despesas, no montante de R\$ 1.391.724,38, correspondendo a 17,83% 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**.

- Excesso de remuneração da prefeita – Maria Galdino Irmã – no valor de R\$ 8.833,30 e do vice-prefeito – João Pinto Ramalho de R\$ 4.416,67.

Por dever de justiça, é preciso trazer à baila um pequeno equívoco perpetrado pela Instrução. Ao comparar as quantias percebidas pelos agentes políticos (Prefeito e Vice-Prefeito) com o valor autorizado legalmente, o Corpo Técnico lastreou seu entendimento no disposto na Lei Municipal nº 424/2006, cujos subsídios mensais alcançavam as cifras de R\$ 5.000,00 e R\$ 2.500,00, para Prefeito e Vice-Prefeito, respectivamente. A citada norma foi revogada pela Lei nº 430/2007(04/12/2007), que reajustou o subsídio mensal do Chefe do Poder Executivo local para R\$ 6.050,00. Em sendo assim, não haveria excesso de remuneração recebido pela Alcaldessa.

Quanto ao Sr. João Pinto Ramalho, ex-Vice-Prefeito, vale lembrar que aludido diploma foi silente no que tange ao aumento remuneratório desse agente político. Logo, considerando que a Administração está adstrita a observância obrigatória do princípio da Legalidade, não existindo amparo legal para qualquer reajustamento, o excesso deveria ser devolvido aos cofres do erário.

Malgrado, aparentemente, o excedente encontrar-se à margem da lei, não vislumbro razoabilidade em impingir o ressarcimento ao erário no caso vertente, visto que é prática reiterada alterar-se os subsídios

do Prefeito e Vice em mesmo texto legal. Particularmente, desconheço a edição de norma que aumente tão somente a remuneração do Chefe do Executivo sem que tal benefício não seja extensivo ao Vice. Por esta razão, entendo que a impropriedade pode ser mitigada e até relevada.

- Falta de funcionamento do conselho do FUNDEB, prejudicando a educação municipal.

O Conselho do FUNDEB é mecanismo de participação e, sobretudo, controle social dos gastos na área de educação, o qual, necessariamente, deve ser incentivado na boa administração pública. Ao instituí-lo sem, contudo, torná-lo operante, 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. Repise-se que a citada omissão, também, foi detectada na prestação de contas do exercício de 2008, portanto, o gestor é reincidente.

Destarte, urge recomendar ao atual Chefe do Executivo local com vistas a envidar esforços tendentes a tornar efetivo o Conselho em comento, fomentado a participação social.

- Priorização na contratação de servidores comissionados, infringindo o art. 37, II da Constituição Federal, no que diz respeito à burla ao Concurso Público.

O exórdio demonstra que o quadro de pessoal do Executivo de Nova Olinda é composto por 172 servidores efetivos, 99 comissionados e 56 contratado por excepcional interesse público. Proporcionalmente, 30% dos servidores públicos municipais são ocupantes de cargo de provimento em comissão.

Chama-nos a atenção para o excessivo número de comissionados quando comparados aos cargos de provimento efetivo. Para cada 1,7 servidores efetivos observa-se um ocupante de cargo em comissão. É preciso deixar assente que os referidos cargos destinam-se exclusivamente atribuições de direção, chefia e assessoramento (CF. art. 37, V).

Diferentemente da investidura de forma definitiva no serviço público; processo precedido verificação meritória, por meio de concurso público, aonde o servidor assume vínculo estável com o Estado, tornando-se parte da memória administrativa (Princípio da Continuidade); os servidores comissionados são admitidos e exonerados a qualquer tempo, sem que lhe seja assegurada a mínima permanência na Pública Administração. Destarte, os ocupantes desses cargos pouco contribuem para a manutenção perene das atividades de Poder ou Órgão e, por isso, o número de cargos a serem providos dessa maneira deve ser significativamente inferior àquele cuja investidura ocorra em caráter de permanência.

In casu, não há razoabilidade na proporção de cargos preenchidos por meio de discricionário (comissão) e os que são providos por servidores aprovados em regular Concurso Público de provas e ou provas e títulos.

Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal, conforme decisão de Relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, in litteris:

EMENTA: AGRAVO INTERNO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ATO NORMATIVO MUNICIPAL. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. OFENSA. INCOMPATIBILIDADE ENTRE O NÚMERO DE SERVIDORES EFETIVOS E EM CARGOS EM COMISSÃO. I - Cabe ao Poder Judiciário verificar a regularidade dos atos normativos e de administração do Poder Público em relação às causas, aos motivos e à finalidade que os ensejam. II - Pelo princípio da proporcionalidade, há que ser guardada correlação entre o número de cargos efetivos e em comissão, de maneira que exista estrutura para atuação do Poder Legislativo local. III - Agravo improvido. (STF - RE 365368 AgR / SC - SANTA CATARINA - AG.REG.NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO; Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI; Órgão Julgador: Primeira Turma; Julgamento: 22/05/2007; Publicação: DJ 29-06-2007 PP-00049.)

Ademais, grande parte desses cargos em comissão servem para alojar nas hostes públicas apaniguados políticos, constituindo-se verdadeira moeda de troca. Por outro lado, o concurso é a materialização dos Princípios da Impessoalidade, Isonomia e Moralidade e, ainda, oportuniza disputa pelos cargos que, provavelmente, redundará em formação de corpo de servidores de alta qualificação, atendendo aos interesses públicos secundários.

A falha enseja recomendação ao atual Chefe do Executivo no sentido de que promova a admissão de servidores municipais mediante seleção em concurso público, tornando mais harmoniosa a proporção entre cargos ocupados por servidores efetivos e comissionados.

- Falta de controle na distribuição da merenda escolar e de medicamentos.

Não chega a causar espanto a flagrante desorganização verificada, vez que os responsáveis pelo gerenciamento do Poder Executivo são inertes frente à necessidade de instalar sistemas de controle interno que possam colaborar para a consecução de uma administração eficiente, eficaz e, sobretudo, efetiva. Deixar de fazer uso de ferramentas de controle, geralmente, expõe a situações indesejadas que podem culminar em prejuízos ao erário público.

O Sistema de Controle Interno é exigência da LRF (art. 54) e da Constituição Federal (art. 31 e 74) e sua implantação é recomendada sistematicamente por esta Egrégia Corte de Contas.

A omissão constatada dá azo à aplicação de multa pessoal ao gestor, com fulcro no art. 56, da LOTCE/PB, sem prejuízo de recomendação ao Chefe do Poder Executivo de Nova Olinda com vista à instalação de sistema de controles dos bens de consumo, como também, viabilizar a operacionalização de setor que coordene o Controle Interno municipal.

Em relação às irregularidades de responsabilidade exclusiva da Sr. Francisco Cipriano dos Santos:

- Emissão sistemática de 18 cheques sem provisão de fundos, demonstrando descontrole contábil, financeiro, patrimonial e administrativo das finanças municipais, causando prejuízo ao erário.

Corroborando com as impressões comentadas nos tópicos anteriores, é assustadora forma como o Chefe do Executivo de Nova Olinda, Sr. Francisco Cipriano dos Santos, em tão curto espaço de tempo (51 dias), conduziu as finanças da Comuna. Sem tecer maiores comentários, a Auditoria aduz à emissão sistemática de cheques sem fundos (18) no período em crivo, ou seja, a cada 2,83 dias é emitido um documento de crédito (cheque) sem a devida provisão de fundos.

O tema em testilha já foi merecedor de análise no Parecer PPL TC n° 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 n° 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.

- Excesso de remuneração do prefeito, no valor de R\$ 1.346,60.

Sobre este item já teci comentários, quando foi tratada idêntica situação envolvendo a ex-Alcaidessa, os quais se aplicam integralmente ao vertente caso.

- Despesa não comprovada com auditoria não realizada, no valor de R\$ 3.600,00, causando prejuízo ao erário.

- Despesa não comprovada com aquisição de peças, no valor de R\$ 3.828,00, causando prejuízo ao erário.

Em relação aos pontos em questão, o interessado não demonstrou apetite para contestar ou comprovar as despesas vindicadas, devendo o montante ser devolvido ao erário municipal à conta do ex-gestor.

- Despesa não comprovada com um ativo realizável no balanço patrimonial, no valor de R\$ 1.407.266,11, causando prejuízo ao erário.

O Corpo de Técnicos deste Tribunal, ao analisar o Balanço Patrimonial (Anexo XIV), identificou lançamento, no circulante, a título de ativo realizável, no valor de R\$ 1.407.266,11, para o qual não havia documentos que lastreassem a sua escrituração. Desta forma, considerou não comprovado o montante. Ao final, entendeu cabíveis explicações sobre o ocorrido sob pena de devolução da quantia ao erário municipal mediante recursos próprios do ex-Alcaide.

Em seu socorro, o Causídico subscritor da peça defensória alegou que o citado registro decorreu de diferença encontrada entre os saldos existentes nas contas bancárias (extratos de 31/12/2008) e os constantes na conciliação da contabilidade municipal. Segundo o Patrono da defesa, a “insubsistência foi registrada e contabilizada, para que, após a análise do Tribunal de Contas, a Prefeitura tomasse as devidas providências a esse respeito (sic)”. Continua, “o fato é que, o Município não podia registrar um saldo que não estava no extrato, nem nas contas conciliadas.” Para atestar a pretensa correção na escrituração, enviou guias dos lançamentos efetuados.

Sem embargos, destaque-se que o interessado tem razão ao afirmar divergências entre os saldos contidos nos extratos bancários e o conciliado elaborado pela contabilidade. Em conformidade com o SAGRES, em 31/12/2008, enquanto o saldo presente nos extratos bancários apontava para uma quantia de R\$ 730.689,62, o conciliado importava em R\$ 1.754.138,12, ou seja, resultando numa diferença da ordem de R\$ 1.023.448,50. Como exemplo, a conta do FPM (nº 5.750-9) tinha em seu extrato o valor de R\$ 6.456,14, todavia, a conciliação bancária apontava no sentido de que a mesma (conta do FPM) seria debitada em R\$ 872.711,74 e creditada em R\$ 307.073,26, do qual se extrairia o resultado (débito – crédito) de R\$ 565.638,48, que somado ao saldo efetivo na conta bancária (extrato) importaria em R\$ 572.094,62.

Ainda segundo o SAGRES, os valores esposados na conciliação eram frutos de movimentações não consideradas pelo banco ou contabilidade. Não há nos autos, contudo, informações ou registros que indiquem a realização de tais haveres e deveres.

Além da quantia escriturada no ativo realizável, chama-nos a atenção, no exercício de 2009, o pagamento de despesas extra-orçamentárias, denominadas ‘Outras Operações’ (R\$ 1.418.059,41), sem que estas sejam discriminadas e nem estejam acompanhadas de documentação comprobatória da efetiva quitação. Tal montante corresponde a 67,13% do total das despesas extraorçamentárias do exercício de 2009, e, portanto, devem ser melhor esclarecidas.

A contabilidade deve espelhar com fidelidade todos os fatos contábeis ocorridos em determinado período e estar arrimada em documentos idôneos, sob pena de comprometer a veracidade das informações presentes em seus lançamentos e demonstrativos. No caso em tela, com os dados e informações contidos nos autos, não é possível afirmar se houve correção nos registros e conciliações efetuadas pela Comuna,

se estes apresentam alicerces em documentação confiável, muito menos querer determinar o responsável pela falha.

É certo que, imperfeições dessa natureza, se é que existam, podem advir de lapso nos lançamentos, entretanto, também, servem, no mais das vezes, para esconder ou camuflar a saída indevida de numerário das contas Municipal, causando sérios prejuízos ao Tesouro. Em função do exposto, entendo não haver subsídios suficientes para emitir seguro juízo de valor. Então, para evitar o cometimento de injustiças tanto com os ex-gestores quanto com o erário, é cabível a formalização de processo apartado para apurar com profundidade a regularidade da conciliação bancária efetuada ao final de 2008, dos registros no ativo realizável (31/12/2009) e do pagamento de despesas extraorçamentárias a título de 'Outras Operações' (R\$ 1.418.059,41), apurando-se a responsabilidade daqueles que deram causa as eivas, na hipótese de sua existência.

Esposado em todos os comentários extensamente explanados, **voto pela emissão de Parecer Contrário à Aprovação das Contas Anuais da PM de Nova Olinda, exercício de 2009, sob a responsabilidade da Sra. Maria Galdino Irmã (01/01/2009 a 10/11/2009) e Sr. Francisco Cipriano dos Santos (11/11/2009 a 31/12/2009) e, em Acórdão separado, pelo (a):**

- 1) **Declaração de Atendimento parcial** aos preceitos da LRF;
- 2) **Aplicação de multa** a Sra. Maria Galdino Irmã, ex-Prefeita de Nova Olinda, no valor de R\$ 4.150,00, com fulcro no art. 56 da LOTCE;
- 3) **Aplicação de multa** ao Sr. Francisco Cipriano dos Santos, ex-Prefeito de Nova Olinda, no valor de R\$ 4.150,00, com fulcro no art. 56 da LOTCE;
- 4) **Imputação de débito** a Sra. Maria Galdino Irmã no valor de R\$ 247.581,55, em razão de despesas não comprovados com serviços de Auditoria e assessoria (R\$ 19.800,00), de transportes (R\$ 46.200,00), aquisição de pneus (R\$ 4.520,00), serviços de assessoria jurídica (R\$ 70.982,81) e excesso de combustível (R\$ 106.078,74);
- 5) **Imputação de débito** ao Sr. Francisco Cipriano dos Santos, no valor de R\$ 115.688,91, em razão de despesas não comprovados com serviços de Auditoria e assessoria (R\$ 6.600,00), de transportes (R\$ 44.000,00), aquisição de pneus (R\$ 5.020,00), serviços de assessoria jurídica (R\$ 16.350,00), aquisição de peças automotoras (R\$ 3.820,00), outros serviços de auditoria (R\$ 3.600,00) e excesso de combustível (R\$ 36.298,91);
- 6) **Assinação do prazo** de 60 sessenta dias aos supracitados ex-gestores para o devido recolhimento voluntário dos valores a eles imputados nos itens 2, 3, 4 e 5 nuperes;
- 7) **Representação** à Receita Federal do Brasil acerca das falhas observadas referentes às contribuições previdenciárias patronais a menor que o valor devido e indícios de apropriação indébita previdenciária das contribuições dos servidores municipais;
- 8) **Representação** ao Ministério Público Estadual acerca das irregularidades identificadas no presente feito; notadamente no que se relaciona aos ilícitos na retenção e recolhimento de passivo previdenciário, verificação de conduta danosa ao erário, tipificado como atos de improbidade administrativa, para adoção de providências de estilo;
- 9) **Representação** ao Conselho Regional de Contabilidade a Sra. Clair Leitão Martins Diniz, Contadora do Município epigrafado, no que tange às incorreções e omissões na escrituração contábil observadas nas vertentes contas, com vista ao conhecimento, análise e adoção de providências ao seu cargo;
- 10) **Recomendações** à Prefeitura Municipal de Nova Olinda 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 reincidências das falhas constatadas no exercício em análise;
- 11) **Recomendações** o atual Prefeito com vista a executar o orçamento com parcimônia, analisando o fluxo de caixa da Edilidade de maneira a não incorrer em insuficiência financeira;
- 12) **Recomendações** ao atual Chefe do Executivo local com vistas a envidar esforços tendentes a tornar efetivo o Conselho em comento, fomentado a participação social;

- 13) **Recomendação** ao atual Alcaide no sentido de dar devida atenção a elaboração dos demonstrativos contábeis, para que estes reflitam, em essência, a realidade dos acontecimentos contábeis;
- 14) **Determinação** da formalização de processo apartado para apurar com profundidade a regularidade da conciliação bancária efetuada ao final de 2008, dos registros no ativo realizável (31/12/2009) e do pagamento de despesas extraorçamentárias a título de 'Outras Operações' (R\$ 1.418.059,41), apurando-se a responsabilidade daqueles que deram causa as eivas, na hipótese de sua existência.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE - PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO-TC-06117/10, 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 Nova Olinda, este **PARECER CONTRÁRIO** à aprovação da Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Municipal, exercício 2009, sob a responsabilidade da Sra. Maria Galdino Irmã (01/01/2009 a 10/11/2009) e Sr. Francisco Cipriano dos Santos (11/11/2009 a 31/12/2009).

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

João Pessoa, 14 de dezembro de 2011.

*Conselheiro Fernando Rodrigues Catão
Presidente*

*Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Relator*

Conselheiro Arnóbio Alves Viana

Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho

Conselheiro Umberto Silveira Porto

Conselheiro Arthur Paredes Cunha Lima

Fui presente,

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

Em 14 de Dezembro de 2011



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Fernando Rodrigues Catão

PRESIDENTE



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira

RELATOR



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Arnóbio Alves Viana

CONSELHEIRO



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Antônio Nominando Diniz Filho

CONSELHEIRO



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Arthur Paredes Cunha Lima

CONSELHEIRO



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Isabella Barbosa Marinho Falcão

PROCURADOR(A) GERAL