



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO-TC-04314/11

*Constitucional. Administrativo. Orçamentário. Poder Executivo Municipal. Prefeitura de Piancó. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2010. Ordenadora de despesa. Contas de Gestão. Apreciação para fins de julgamento. Atribuição definida no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 18/93- **Despesas sem licitação – Despesas com pessoal do Executivo acima do limite imposto pela LRF, desacompanhadas de medidas que reconduzam à legalidade – Incorreção nos Demonstrativos Contábeis – Reconhecimento e recolhimento a menor de contribuições previdenciárias patronais – Despesas não comprovadas – Indícios de irregularidades na execução de obras – Determinação de instrução de processo específico para obra – Transgressões a Princípios da Administração Pública, a dispositivos de natureza constitucional, infraconstitucional e regulamentar – julgamento irregular das contas de gestão do Chefe do Executivo, na condição de Ordenador de Despesas, atendimento parcial às exigências da LRF, imputação de valor à Gestora municipal por danos amargados pelo Erário, aplicação de multa, comunicação ao MPE e à Receita Federal do Brasil, formalização de processo apartado e recomendação.***

ACÓRDÃO APL-TC- 1005/2012

RELATÓRIO

*Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas do Município de **Piancó**, relativa ao exercício financeiro de **2010**, de responsabilidade da Prefeita e Ordenadora de Despesas, senhora **Flávia Serra Galdino**.*

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. 163/182, 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 1070, de 10 de maio de 2010¹, estimando a receita e fixando a despesa em R\$ 48.464.000,00, como também autorizando abertura de créditos adicionais suplementares até o montante de R\$ 24.232.000,00, correspondente a 50% da despesa fixada na LOA. Por meio da Lei 1084/10, foi autorizada a abertura de créditos adicionais especiais, no valor de R\$ 400.000,00;*
- b) durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares no montante de R\$ 9.177.822,00, e créditos adicionais especiais, no montante de R\$ 400.000,00. A fonte de recursos foi a anulação de dotações²;*
- c) a receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou o valor de R\$ 24.283.127,61, inferior em 49,89% do valor previsto no orçamento;*
- d) a despesa orçamentária realizada atingiu a soma de R\$ 24.644.940,22, inferior em 49,15% do valor previsto no orçamento;*
- e) A discrepância entre valores orçados e realizados decorre da superestimativa de receitas de capital. O município recebeu transferências de capital, no montante de R\$ 1.745,228,77, ante uma previsão de R\$ 18.810.550,00;*
- f) o somatório da Receita de Impostos e das Transferências – RIT atingiu a soma de R\$ 10.016.897,30;*
- h) a Receita Corrente Líquida - RCL alcançou o montante de R\$ 22.537.898,84.*

¹ O processo legislativo orçamentário do exercício em tela foi atípico. Como se constata a partir do quadro apresentado no item 2 da inicial, o Poder Legislativo rejeitou o projeto de lei originário, o que ensejou a edição de medidas provisórias para fins de autorização de despesas, prática vedada pela Constituição de República (art. 62, §1º, I, “d”).

² Por um lapso na elaboração da exordial, foi apontado como fonte o excesso de arrecadação (quadro 2.2, fl. 164).

2. No tocante aos demonstrativos apresentados:

- a) o Balanço Orçamentário consolidado apresentou deficit equivalente a 1,49% da receita arrecadada. Todavia, segundo a Auditoria, tal demonstrativo encontra-se incorretamente elaborado, porquanto a Edilidade deixou de contabilizar despesas do exercício (obrigações previdenciárias patronais), no valor de R\$ 2.759.704,03. Somando-se o montante não registrado com a despesa legalmente empenhada, e excluindo-se o valor das transferências em favor do Poder Legislativo, o resultado orçamentário do período representaria um déficit de R\$ 3.115.693,85, equivalente a 13,06% da receita orçamentária arrecadada;
- b) o Balanço Financeiro aponta um saldo para o exercício seguinte na ordem de R\$ 2.046.673,60, distribuídos entre Caixa e Banco nas proporções de 1,89% e 98,11%, respectivamente;
- c) o Balanço Patrimonial do Poder Executivo apresenta deficit financeiro no valor de R\$ 349.909,53. Ao serem computadas as despesas não contabilizadas (R\$ 2.759.704,03), o desequilíbrio chega a R\$ 3.109.613,56.

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\$ 1.789.432,99, correspondendo a 7,26% da Despesa Orçamentária Total (DOTR), valor integralmente pago no exercício de 2010 (Documento 15496/12).

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\$ 2.596.532,65, correspondendo a **66,33%** das disponibilidades do FUNDEF (limite mínimo=60%);
- b) a aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) alcançou o montante de R\$ 2.835.319,10, correspondendo a **28,31%** da RIT (limite mínimo=25%);
- c) o Município dispendeu com saúde a importância de R\$ 1.699.211,45, correspondendo a **16,96%** da RIT (limite mínimo=15%);
- d) as despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R\$ 14.051.101,55, correspondendo a **62,03%** da RCL (limite máximo=60%);
- e) as despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R\$ 13.779.351,55, correspondendo a **61,14%** da RCL (limite máximo=54%).

Ao final do Relatório Inaugural (fls. 163/182), o Órgão de Instrução manifestou-se, apontando uma lista de irregularidades atribuídas ao exercício de competência da Prefeita, senhora **Flávia Serra Galdino**.

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 (fl. 183) da Sra. Flávia Serra Galdino, Prefeita do município. A Alcaldessa, após ver acatada sua solicitação de prorrogação do prazo de defesa (fl. 186) manuseou, por intermédio de representante legalmente habilitado, defesa escrita (fls. 190/221), acompanhada de vasta documentação de suporte (fls. 222/586).

Atendendo ao despacho do Relator (fls. 591), a Unidade Técnica de Instrução procedeu à análise dos argumentos ofertados pela defendente, exarando relatório (fls. 592/636), o qual manteve incólumes as seguintes falhas:

Gestão Fiscal:

1. Deficit orçamentário do Poder Executivo, no valor de R\$ 3.115.693,85, equivalente a 13,06% da receita orçamentária arrecadada pela prefeitura;
2. Gastos com pessoal, correspondendo a 62,34% da RCL, em relação ao limite (60%) estabelecido no art. 19, da LRF;
3. Gastos com pessoal, correspondendo a 61,14% 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.

Gestão Geral:

4. *Contas não consolidadas pelo Poder Executivo Municipal;*
5. *Déficit financeiro do Poder Executivo de R\$ 3.109.613,56;*
6. *Despesas não licitadas – R\$ 3.055.254,91;*
7. *Repasse para o Poder Legislativo em relação ao que dispõe o inciso III, do § 2º, art. 29-A, da Constituição Federal;*
8. *Despesa não comprovada com folha de pagamento – R\$ 27.439,62;*
9. *Retenção de R\$ 10.163,16 a título de ISSQN de folha de pagamento;*
10. *Não contabilização de retenção da folha de pagamento de R\$ 46.079,87 em favor do Fundo Municipal de Cidadania e Desenvolvimento Humano - FMCDH;*
11. *Retenção de folha de pagamento a título de doação espontânea, no valor de R\$ 88.775,00, sem normatização e sem contabilização;*
12. *Contratação de pessoal sem a observância do concurso público;*
13. *Rotina de contabilização/pagamento de precatórios sem o necessário controle;*
14. *Dívida junto à CAGEPA não contabilizada nem demonstrada;*
15. *Funcionamento de programas sociais sem regulamentação, com despesas sem autorização legislativa (R\$ 167.770,01) e com despesas sem comprovação (R\$ 253.270,01);*
16. *Prestação de serviços não comprovada (despesas empenhadas no valor de R\$ 105.065,00);*
17. *Estrutura de arrecadação dos tributos municipais ineficiente;*
18. *Não funcionamento do sistema de controle interno;*
19. *Descumprimento da RN TC 05/2005, que determina o controle dos gastos com combustíveis, peças e serviços dos veículos e máquinas;*
20. *Inexistência de controle de entradas e saídas do almoxarifado;*
21. *Pagamento de despesas sem cumprimento da fase da liquidação;*
22. *Inexistência de controle patrimonial/tombamento;*
23. *Problemas na Escola Luiz de Caldas Sobrinho e no PSF Joaquim Estevam, principalmente quanto à solução de água;*
24. *Construção da UPA com obra paralisada e sem identificação da obra;*
25. *Reforma do CEO sem identificação da obra e sem a necessária proteção dos equipamentos odontológicos;*
26. *Pagamento de despesas com aluguel de equipamentos de alta complexidade não utilizados (R\$ 320.000,00);*
27. *Encargos patronais previdenciários em favor do INSS não contabilizados (estimativa de R\$ 2.759.704,03).*

Instado a se manifestar, o Ministério Público emitiu o Parecer nº 01245/12 (fls. 637/656), da pena do Procurador Marcílio Toscano Franca Filho, acompanhando o posicionamento da Unidade Técnica de Instrução, pugnando que esta Egrégia Corte decida pela:

- a) *Cumprimento apenas parcial das normas da LRF;*
- b) *Emissão de parecer contrário à aprovação das contas da Prefeita do Município de Piancó, Sra. Flávia Serra Galdino, relativas ao exercício de 2010;*
- c) *Aplicação de multa com fulcro no artigo 56 da LOTCE à gestora;*
- d) *Comunicação à Receita Federal do Brasil acerca da irregularidade relativa ao não recolhimento integral das contribuições previdenciárias, para as medidas cabíveis;*
- e) *Imputação de débito, no montante de R\$ 499.627,00, à Sra. Flávia Serra Galdino em razão de despesas não comprovadas, nos termos apontados pela Unidade de Instrução;*

- f) *Recomendações à Prefeitura Municipal de Piancó 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.*

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

VOTO DO RELATOR

É dever de todo aquele que gera, administra ou, ainda, tem em sua guarda recursos de terceiros fazer prova da correta, regular e legítima aplicação destes. A prerrogativa de representar uma coletividade tem como corolário o dever de prestar contas aos cidadãos, que são, em última análise, os titulares do poder numa democracia.

No âmbito da Administração Pública, este corolário ganha revelo, visto que os interesses tutelados pertencem a toda uma coletividade. Em virtude da escassez de recursos disponíveis, a sociedade necessita que os seus representantes tratem de alocá-los de maneira mais racional, propiciando maior (eficácia) e melhor (eficiência) retorno por unidade monetária investida. É neste momento que o gestor público vem demonstrar que a sua atuação administrativa pautou-se no devido resguardo à res publica, que o manuseio dos bens postos a sua disposição observou os princípios da Legalidade, Moralidade, Eficiência, Eficácia e Transparência, extraíndo da aplicação destes os resultados mais proveitosos em favor do coletivo local.

Destaque-se a fundamental atuação das Cortes de Contas; ator de relevo no desempenho do controle externo e, também, em última análise, do controle social institucionalizado, já que nesse instante atua no auxílio ao Legislativo (típico poder de representatividade popular); que examina, com profundidade, as facetas administrativas e, sobre elas, emite parecer prévio conclusivo.

Dito isso, lembremo-nos que a esta Casa foram conferidas funções e atribuições essenciais para o perfeito funcionamento do Estado Democrático de Direito. Analisar as contas que lhe são apresentadas, para além de um dever, é a chance de contribuir, de forma efetiva, para o aperfeiçoamento da Administração Pública brasileira e, ao mesmo tempo, aproximá-la dos anseios da sociedade.

Feitas as ponderações iniciais, passo a analisar, individualmente, as eivas praticadas pela gestora no transcurso do exercício em comento. Em função da extensa lista de irregularidades registradas nos relatórios de instrução, abordá-las-ei em conjunto, quando se tratar de apontamentos assemelhados, detalhando as condutas na medida em que for necessário ao esclarecimento de cada aspecto.

- Deficit orçamentário do Poder Executivo, no valor de R\$ 3.115.693,85, equivalente a 13,06% da receita orçamentária arrecadada pela prefeitura*
- Déficit financeiro do Poder Executivo de R\$ 3.109.613,56*
- Encargos patronais previdenciários em favor do INSS não contabilizados (estimativa de R\$ 2.759.704,03)*

De acordo com a Auditoria, a Administração municipal deixou de empenhar/contabilizar despesas previdenciárias do exercício em tela, no montante de R\$ 2.759.704,03. Somando tal cifra ao resultado orçamentário, já deficitário, apontado no Balanço Orçamentário da Edilidade (R\$ 355.989,82), chega-se a um déficit na execução do orçamento da ordem de R\$ 3.115.693,85. Por seu turno, a estimativa de cálculo da despesa previdenciária não contabilizada foi detalhada na peça proemial, mais precisamente do quadro constante do item 8.1.2, abaixo reproduzido.

Discriminação	Valor
Vencimentos e Vantagens Fixas contabilizadas (a)	5.560.465,78
Contratos por Tempo Determinado (b)	7.881.676,41
Pensões (c)	36.720,00
Outros Serviços de Terceiros - PF (d)	300.489,36
Despesa com pessoal (e) = (a + b + c + d)	13.779.351,55
Base encargos patronais (f) = (a + b + d)	13.742.631,55
Encargos Patronais INSS (g) = (f * 0,22)	3.023.378,94
Encargos Patronais INSS contabilizados (h)	263.674,91
Estimativa de Encargos Patronais INSS não contabilizados (i) = (g - h)	2.759.704,03
Despesa total com pessoal (j) = (e + g)	16.802.730,49

Fonte: SAGRES (doc. 15204_12 e 15205_12)

A Equipe de Instrução estabeleceu a base de cálculo da contribuição previdenciária patronal a partir das informações colhidas na folha de pagamento. Como se pode observar, ao montante da despesa de pessoal empenhada, composta por vencimentos e vantagens fixas e contratações temporárias (R\$ 13.442.142,19), foram acrescentados os valores de serviços de terceiros. À soma, aplicou-se a alíquota de 22%, deduzindo-se do resultado (R\$ 3.023.378,94) o valor que, segundo a Auditoria, foi recolhido ao Órgão Previdenciário Nacional a título de obrigação previdenciária (R\$ 263.674,91). De se destacar que, nos termos apurados na inicial, a contribuição patronal efetivamente paga teria correspondido apenas a 8,72% do valor devido. A assunção desta hipótese implicou desdobramento na apuração do resultado financeiro do Balanço Patrimonial.

Contra tal metodologia, insurgiu-se o Chefe do Executivo, sustentando que, embora procedente o não recolhimento, a municipalidade já havia pactuado o saldo devedor com a Receita Federal do Brasil. Ademais, afirma que a Auditoria não poderia apropriar uma despesa que sequer foi empenhada. Em suma, reconhece o desequilíbrio, mas não da magnitude apontada pelo Corpo Técnico, posto que seu valor teria sido de R\$ 355.989,85.

Tem-se, portanto, que a constatação de não contabilização de encargos patronais repercute em duas dimensões: uma relacionada a demonstrativos contábeis e outra a dívida para com o Órgão Nacional de Previdência. A temática da apropriação de valor não contabilizado já foi objeto de minha apreciação em prestações de contas anteriores. Naquelas ocasiões, pronunciei-me pela inadequação da metodologia defendida pelo Órgão de Instrução. Todavia, após reflexão detida sobre o assunto e levando em conta os desdobramentos que uma interpretação mais permissiva sobre a não contabilização de despesas pode ensejar, principalmente quando se trata de despesas líquidas e certas, terminei por reconsiderar meu entendimento anterior.

Destarte, entendo que, para efeito de correção dos balanços contábeis, faz-se necessário analisar se eventuais omissões afetam despesas líquidas e certas, como salários ou décimo terceiro. Despesas dessa natureza, essencialmente de caráter continuado, nos termos do artigo 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, não podem ficar à margem do sistema orçamentário. Situações onde se constate esta prática, sem uma justificativa plausível, devem ensejar a correção necessária, que passa pela apropriação dos valores não contabilizados no sistema orçamentário, nos termos propostos pelo Órgão Auditor. Há que se ponderar, todavia, quando tal apropriação é afeita a despesas que não gozam de definitividade e liquidez, como são aquelas de natureza previdenciária. Em tais situações, desnecessária a correção dos demonstrativos, pois os valores corretos só podem ser conhecidos a partir da manifestação da RFB. Ademais, não se pode olvidar que houve parcelamento.

A repactuação financeira traz implicações diretas na contabilidade municipal, pois resulta no diferimento do montante no prazo do parcelamento (em geral, superior a 20 anos). Destarte, o valor de R\$ 2.759.704,03 precisa ser excepcionado do cálculo do resultado orçamentário, que, com a medida, volta à ordem de 1,49%. Embora ainda negativo, o déficit é percentualmente pequeno e praticamente equivalente ao superávit apurado no exercício anterior³. Desse modo, considero que a falha comporta relevação. Raciocínio semelhante vale para o déficit financeiro apurado no Balanço Patrimonial. Uma vez que o parcelamento resulta no reconhecimento do valor não recolhido, é de se presumir que a dívida, tão logo composta, tenha passado a

³ O exame dos autos do Processo 5954/10 aponta que, no exercício de 2009, a execução orçamentária da Prefeitura de Piancó foi superavitária em 1,53%.

integrar o Demonstrativo da Dívida Flutuante. Assim, não existe razão a fundamentar a apropriação de R\$ 2.759.704,03 no cálculo do resultado financeiro. O déficit originalmente apurado é, também, pouco expressivo. Ademais, sua ocorrência não resulta em transgressão de normas contábeis, razão pela qual considero superada a falha apontada

Superadas as eivas que maculavam os demonstrativos contábeis, necessário se faz analisar os impactos do recolhimento a menor da contribuição previdenciária patronal. Foi apurado na inicial – e reconhecido pelo gestora – o pagamento de apenas 8,72% (R\$ 263.674,91) do total devido (R\$ 3.023.378,94). A assunção da dívida previdenciária e sua posterior composição não têm o condão de elidir a falha relativa ao recolhimento inexpressivo da contribuição patronal devida. **A falha implica a emissão de parecer contrário às contas de gestão e recomendação à Receita Federal do Brasil.**

- Gastos com pessoal, correspondendo a 62,34% da RCL, em relação ao limite (60%) estabelecido no art. 19, da LRF
- Gastos com pessoal, correspondendo a 61,14% 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

Os percentuais apontados em ambas as falhas foram apresentados na tabela constante do item 8.1.2 da inicial (fl.170). Foram constatadas extrapolações dos limites máximos estabelecidos na LRF. O cálculo da Equipe de Instrução considerou as despesas apropriadas nos elementos de despesa 11 (vencimentos e vantagens fixas), 04 (contratação por tempo determinado), 36 (outros serviços de terceiros - pessoa física) e 03 (pensões).

Em sua defesa, a gestora menciona que os percentuais de despesa com pessoal apurados nesta prestação de contas são significativamente inferiores àqueles constantes da PCA do exercício de 2009. Segundo seu entendimento, o comprometimento do Ente Municipal com estes gastos foi reduzido de 68,03% para 62,34% da RC; enquanto que, para o Poder Executivo, o percentual teria declinado de 66,17% para 61,14% da RCL. Pontua o defendente que essa constatação comprova que medidas saneadoras foram tomadas.

As alegações de defesa são improcedentes. O voto que proferi no julgamento do Processo 05929/10, acompanhado à unanimidade pelos demais Conselheiros, evidencia que os percentuais citados pela gestora foram obtidos na instrução inicial, onde foi considerado o pagamento de contribuições previdenciárias patronais. Excepcionados esses gastos, nos termos do Parecer Normativo 012/2007, tem-se que os dispêndios com pessoal do Município de Piancó, em 2009, atingiram 55,76% da RCL, ao tempo que o do Poder Executivo foi de 54,24% da RCL. Como na presente prestação de contas foi respeitado o entendimento exarado no Parecer Normativo PN – TC 12/2007, vê-se, na verdade, que a edilidade aumentou o comprometimento de suas receitas com pessoal, demonstrando, de maneira incontestada, que nada foi feito para conter os dispêndios dentro dos limites preconizados pela LRF.

A conduta, como bem preleciona o Parquet em seu Parecer 01245/12, **enseja a cominação de multa, com suporte no artigo 56, II, da LOTCE-PB.**

- Despesas não licitadas – R\$ 3.055.254,91

As despesas não licitadas foram listadas no quadro do item 5.1 da inicial. Por força dos argumentos da defesa, a Auditoria excluiu do conjunto alguns poucos pagamentos, implicando a redução do montante final da eiva de R\$ 3.108.734,91 para R\$ 3.055.254,91.

Chama a atenção a extensão da lista elaborada pelo Órgão Auditor, contendo as despesas pagas sem a realização do necessário procedimento licitatório. Ao todo, quarenta e cinco credores teriam recebido recursos públicos, em soma considerável, sem que tenham sido habilitados para contratar com o Ente Municipal e que – mais importante – tenham apresentado as propostas mais vantajosas. Impressiona, igualmente, o descabimento de certas alegações de defesa trazidas aos autos. Tome-se, por exemplo, aquela relacionada ao mais expressivo dos valores (R\$ 1.308.249,93), relativa à construção de uma Unidade de Pronto Atendimento (UPA). Consignado pela Auditoria que, durante a inspeção in loco, sequer o argumento foi usado. Mesmo por ocasião da defesa, a gestora apenas fez menção a processo de registro de preço, realizado pela Secretaria de Saúde e Defesa Civil do Estado do Rio de Janeiro, por meio do Pregão Presencial 25/2009, sem apresentar qualquer fundamento que justificasse sua adesão. É absolutamente flagrante que, premida pela evidente ausência da licitação, a alcaidessa buscou aleatoriamente qualquer registro de preço para construção de UPA em que pudesse, como se diz no jargão popular, “pegar carona”.

Tal hipótese é inaceitável. O regramento legal que disciplina o tema (artigo 15, §§ 1º a 6º, da Lei 8.666/93) evidencia que sua aplicabilidade se restringe às compras. Eu sua obra “Manual de Direito Administrativo”, o administrativista José dos Santos Carvalho Filho leciona que o registro de preços tem como características essenciais a uniformidade e regularidade, traços incompatíveis com a realização de uma obra. Decerto que uma UPA construída no Estado da Paraíba, mesmo que guarde aderência às especificações de um modelo construído em outro Estado da Federação, jamais terá semelhança nos custos, posto que estes são sensíveis a fatores locais. Por conta de fatores como esse é que o Pleno desta Corte considerou irregular a adesão a registro de preço para a realização de obra, como argumentou a Auditoria (Acórdão 296/2007).

Não param por aí as alegações inapropriadas ou mesmo inverídicas feitas pela gestora ao longo de sua peça. Anoto algumas. Para justificar o pagamento de R\$ 12.000,00 à empresa Import Informação Ltda, consignou-se que tratava “de locação de sistema contábil, recomendado pela Corte de Contas, como assim ocorre em todas as prefeituras paraibanas”). O TCE-PB não se envolve na gestão dos entes jurisdicionados e, portanto, não faz recomendações dessa natureza. Merece a citação expressa, também, a justificação para a compra de ambulâncias (valor total de R\$ 85.000,00). Mais um comentário que beira à teratologia argumentativa: “A ambulância foi adquirida em empresa exclusiva na Paraíba, qual seja, a Orly Veículos [...] e paga com recursos próprios”. Ora, desde quando a utilização de recursos próprios exime um município do dever de licitar? Também não há qualquer exclusividade na atuação do citado grupo empresarial no que tange à venda de veículos. Um último exemplo, com vistas a ilustrar o descontrole que parece ter permeado a Administração Municipal. Para justificar o pagamento pela prestação de serviços ao senhor Islei Soares de Araujo, no valor de R\$ 14.300,00, foi alegado que a Secretaria de Saúde “não sabia o tempo necessário que levaria a realização do trabalho” Ora, é admissível que determinados serviços se estendam para além do prazo planejado de execução. Mas, no caso concreto, os pagamentos foram regulares, feitos de março a dezembro. Em se tratando de cadastramento de equipamentos, como consta do sistema Sagres, não se vislumbra razão a explicar a demora. Evidentemente, tratou-se de serviço rotineiro, para o qual a administradora não promoveu o devido processo licitatório.

No geral, os motivos alegados não são convincentes. Os relatórios da Auditoria detalham cada uma delas. Todavia, há dois pequenos reparos a fazer. O primeiro deles tem a ver com a suposta ausência de licitação para serviços bancários. Parece-me excessivamente austero exigir licitação nesses casos. Nesse sentido, não considero razoável admitir que a movimentação bancária de uma pequena prefeitura paraibana possa instigar o espírito de concorrência do sistema financeiro (objetivo último que impõe o dever de licitar) a ponto de valer a pena um certame desta natureza. Por conseguinte, excluirei do montante de R\$ 103.283,62 do total não licitado. Por fim, há casos onde foi realizada a licitação, mas em valor inferior ao da despesa realizada. Entendo que, nestas situações, o montante não licitado seja o do excesso. Assim, procedo a correções nos termos da tabela abaixo:

Favorecido	Valor Licitado	Valor Pago	Diferença
Mauricélio Costa	78.809,08	222.667,04	143.857,96
Comercial Campinense de Cereais	77.123,00	185.841,10	108.718,10
Totais	155.932,08	408.508,14	252.576,06

*Feitas as devidas correções, o volume não licitado pela Prefeitura Municipal de Piancó, no exercício em foco, atingiu R\$ 2.796.039,21⁴, correspondendo a 11,54% da Despesa Orçamentária Total e 35,56% da despesa total licitável. **A conduta da razão para a emissão de parecer contrário às contas de gestão.***

- Repasse para o Poder Legislativo em relação ao que dispõe o inciso III, do § 2º, art. 29-A, da Constituição Federal

O tema do repasse ao poder legislativo é tão caro a esta Corte que ensejou grandes debates, culminando com a publicação do Parecer Normativo PN – TC 05-A/2009. A norma visou regulamentar os repasses duodecimais, dando ênfase a situações de queda na arrecadação, como observado no ano de sua publicação.

É compreensível que as atenções dos órgãos de controle estejam voltadas para eventuais extrapolações de limites para as transferências. É o que se vê, por exemplo, nas constatações do Órgão Ministerial no seu parecer. Muitos são os dispositivos constitucionais a estabelecer tetos para as edidades brasileiras, com destaque para os comandos gravados no artigo 29, incisos IV e VI; 29-A, caput, §1º e §2º, inciso I. Todavia,

⁴ R\$ 3.055.254,91 – (R\$ 103.283,62 + R\$ 155.932,08)

quase imperceptível a determinação trazida pelo inciso III do §2º do artigo 29-A. Diz o texto: Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal enviar o repasse duodecimal a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.

Diferentemente do que acontece nos exemplos anteriormente citados, parece que o Constituinte Reformador⁵ buscou um mecanismo garantidor não de um teto, mas sim de um piso para o repasse às Câmaras Municipais. Tal limite mínimo seria a proporção fixada no orçamento. Todavia, o texto é impreciso em descrever as parcelas envolvidas na definição da proporção, dando margens a entendimentos diversos. Em alguns relatórios iniciais, já me deparei com casos onde a proporção foi tomada como uma razão da receita orçamentária total do Ente Municipal, metodologia que não me parece a mais correta, visto que parcelas da receita municipal, como as receitas de capital, não entram na base de cálculo para o repasse duodecimal.

Perscrutando os autos eletrônicos, deparei-me com o quadro apresentado pela Auditoria no item 8.3.2 da inicial. À primeira vista, acredito que o procedimento adotado seja o mais alinhado com o conteúdo normativo do artigo 29-A §2º, III, da Carta Magna. Vale frisar que apenas as receitas constitutivas da base de cálculo do repasse figuram no quadro. A partir do cotejamento entre as estimativas de cada parcela da receita e a respectiva efetivação de entrada, o Órgão Auditor constatou o excesso de arrecadação. A consequência lógica é que o repasse estimado em R\$ 405.000,00 teria que ser elevado, na mesma proporção da diferença entre o valor arrecadado e o previsto. Esta diferença, em favor da Câmara Municipal de Piancó, seria, pois, de R\$ 23.665,28.

Receita	Realizada em 2009	Estimada p/ 2010	Realizada em 2010
Tributária	839.596,06	771.823,00	1.000.888,32
FPM	7.268.563,59	7.000.000,00	7.733.950,23
ICMS	1.034.986,46	1.100.000,00	1.209.786,29
IPVA	91.899,91	105.000,00	97.875,88
ITR	3.209,94	4.000,00	4.997,07
LC 87/96	2.745,72	3.162,00	2.597,88
IPI	2.858,42	3.000,00	2.350,34
CIDE	19.639,79	24.000,00	35.994,80
Div. Ativ. Trib.	0,00	2.000,00	0,00
Total	9.263.499,89	9.012.985,00	10.088.440,81
Transferência fixada para o Legislativo			405.000,00
Transferência efetivada para o Legislativo			429.305,71
7% da receita realizada em 2009 =			648.444,99
% de R\$ 405.000,00 da receita estimada para 2010 =			4,49
4,49% da receita realizada em 2010 =			452.970,99
% de R\$ 429.305,71 da receita realizada em 2010 =			4,26
Transferência efetuada a menor (R\$ 452.970,99 - 429.305,71)			23.665,28

Decerto que a conclusão do Corpo de Instrução parece-me a mais coerente com o texto constitucional. Entretanto, não creio que, diante do cenário atual, seja justo acoimar alguma pena à gestora. Vale mencionar que há um quê de incerteza em relação ao tema, tanto que a Câmara Piancoense não apresentou qualquer objeção ao valor do duodécimo recebido. Também desconheço pleitos de edilidades para reforço de repasse de transferências por conta de eventual desobediência à “proporção fixada no orçamento”. Arrisco dizer que poucos têm a noção exata deste conceito. Destarte, reforçando o elogio ao prestigioso trabalho da Auditoria, posiciono-me pela revelação a falha.

– Retenção de R\$ 10.163,16 a título de ISSQN de folha de pagamento

Como visto em outras passagens das alegações de defesa, a gestora novamente fala em procedimento adotado por orientação do TCE-PB. Recuso-me a acreditar que algum técnico desta Casa tenha recomendado à Prefeitura de Piancó a inclusão na folha de pagamento de prestadores de serviço, até porque tal procedimento

⁵ O texto provém da reforma constitucional implantada pela Emenda 25/00.

seria incompatível com as informações constantes do sistema Sagres. O módulo da folha não contempla opção de prestadores de serviço.

Parece escapar à alcaidessa a natureza das falhas que lhes são imputadas, não obstante a precisão do texto do Órgão de Instrução. No caso em discepção, a retenção do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) foi levada a cabo na folha de pagamento, demonstrando, inequivocamente, que o tributo foi cobrando em desrespeito à hipótese de incidência prevista na norma jurídica, já que a Lei Complementar 116/03, que rege a matéria, não admite cobrança tendo como fato gerador o pagamento de proventos.

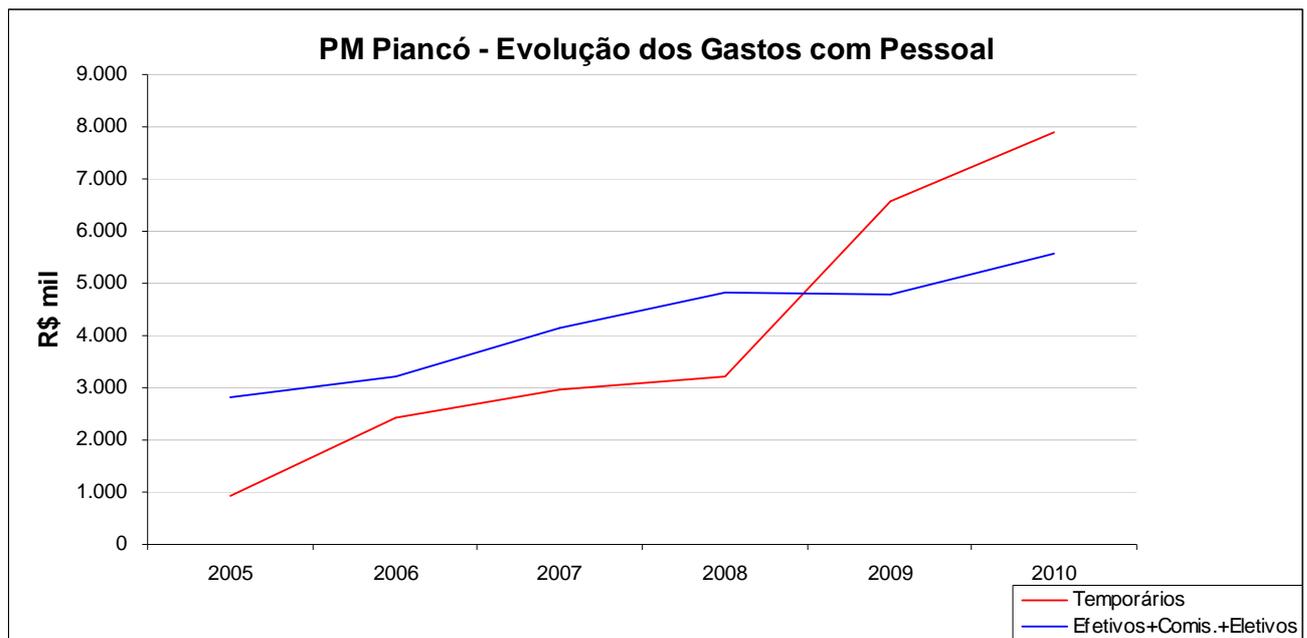
Ressalte-se que o ISSQN, por força da previsão contida no artigo 156, III, da Constituição Federal, é tributo de competência municipal, sendo disciplinado pela já mencionada LC 116/03. Destarte, a cobrança indevida é conduta tipificada no artigo 316, §1º, do Código Penal Brasileiro, classificada como excesso de exação.

É de se supor que a situação em lume tenha se repetido em exercícios anteriores. A devolução individual de cada parcela retida indevidamente é procedimento que encerra significativa complexidade. Mas, uma vez identificada, a prevenção da falha é obrigação do Ente Municipal. Assim, **consigno como determinação, que faço incluir neste Voto, a revisão dos sistemas de contabilidade da Prefeitura Municipal de Piancó, nos módulos relativos ao processamento da folha de pagamento, para que deixe de ser cobrado o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza das pessoas físicas que recebem salários da municipalidade.**

- Despesa não comprovada com folha de pagamento – R\$ 27.439,62
- Não contabilização de retenção da folha de pagamento de R\$ 46.079,87 em favor do FMCDH
- Retenção de folha de pagamento a título de doação espontânea, no valor de R\$ 88.775,00, sem normatização e sem contabilização

As eivas acima compartilham a mesma gênese, tendo sido seus valores extraídos a partir da folha de pagamento. Vale reiterar a menção ao detalhado levantamento feito pelo Órgão de Instrução. O Documento 15207/12 é um retrato preciso de todos os lançamentos constantes do sistema de pessoal da Prefeitura de Piancó, consolidados mensalmente. A partir destas informações, foi possível comparar o valor da folha, informado pelo sistema de administração de pessoal do município (R\$ 13.451.422,57) com o dispêndio autorizado no sistema financeiro, conforme se vê no Sagres (R\$ 13.478.862,19). A diferença de R\$ 27.439,62 fundamenta a conclusão de que foi pago um valor superior ao que efetivamente deveria ter sido, havendo a gestora de restituir tal montante.

Impende destacar a evolução dos gastos com a folha de pagamento ao longo da gestão da Alcaidessa, que se iniciou em 2005. O gráfico abaixo exprime, com propriedade, o impacto da contratação de servidores temporários nas contas do município.



A partir de consulta ao sistema Sagres, percebe-se que, no primeiro mês de comando da gestora, o dispêndio com servidores contratados por excepcional interesse público foi de aproximadamente um terço do gasto com os demais colaboradores, classificado contabilmente no elemento de despesa 11 (vencimentos e vantagens fixas). Tal proporção⁶ já se mostrava preocupante, uma vez que servidores temporários são admitidos apenas em situação de exceção.

No decurso da gestão, contudo, o cenário agravou-se consideravelmente, como se infere do gráfico, a ponto de culminar, no exercício ora em análise, em uma situação notavelmente periclitante, na qual se gastou com os servidores temporários a exorbitante soma de R\$ 7.881.676,41, o que corresponde a 58,63% do total da folha de pagamento municipal.

Deve se atentar, ainda, para o fato de que no elemento de despesa 11 estão listados, além dos efetivos, servidores comissionados e eletivos. Com servidores efetivos, a municipalidade desembolsou R\$ 3.291.800,76, menos da metade do que foi gasto com temporários. A distribuição dos cargos dá a exata dimensão da desordem que grassa no Município de Piancó. Em setembro de 2010, mês com maior número de contratações, o sistema Sagres aponta a existência de 369 servidores efetivos, 218 comissionados e 831 temporários. Não é de se estranhar o descumprimento dos limites consagrados na LRF.

Voltando às irregularidades marcadas pela Auditoria, ainda mais graves são as outras duas condutas (doações espontâneas e retenções em favor do FMCDH), posto que decorrentes de dedução direta nos salários dos servidores.

Conforme registrado na exordial, o valor de R\$ 46.079,87 não foi contabilizado nem no Balanço Financeiro nem no Demonstrativo de Recursos não Consignados no Orçamento, não tendo o suposto crédito transitado no Fundo Municipal de Cidadania e Desenvolvimento Humano. Absolutamente desprovidos de sentido os argumentos utilizados pelo gestor, asseverando que as transferências são orçamentárias e que estão demonstradas na LOA. Como pontuou o Órgão Auditor, em sede de análise de defesa, “não tendo sido demonstrada a contabilização dos valores nem comprovado o ingresso nos cofres do município de valores retidos do pagamento de pessoal”, não resta outra alternativa que não a condenação da gestora no débito correspondente.

Quanto às retenções intituladas “doações espontâneas”, a Equipe de Instrução deixou assente no relatório inicial que o débito foi feito na Folha de Pagamento, no valor de R\$ 88.775,00, com o histórico de doação. Também informado pela Auditoria que não foram ofertados detalhes sobre a operação, apesar de solicitados quando da inspeção in loco. Faço questão de reproduzir, *ipsis litteris*, a estapafúrdia justificativa apresentada:

Da mesma maneira que se registra a contabilização das faltas dos servidores, pode-se considerar quanto ao caso da doação espontânea, pois o TCE/PB orienta que se deduza antes de se empenhar o valor que não foi recebido, a título de remuneração, pelo servidor, para que não se permita a alteração quanto ao índice constitucional e legal.

Novamente o gestor menciona, indevidamente, como o fizera quando se referiu à retenção do ISSQN e à locação de software contábil, orientações supostamente originárias deste Tribunal. A denominação usada (doação espontânea) põe em cheque a finalidade do débito. Pelo que se conclui da situação exposta, os servidores tiveram seus salários consignados por conta de uma suposta doação. É possível, ainda que pouco provável, que os valores, de tão pequenos, possam ter sido subtraídos dos pagamentos mensais. De todo modo, a ausência de esclarecimentos quanto ao destino dado à soma enseja a imputação de débito. Feitas as ponderações, **o gestor deverá restituir à municipalidade o valor de R\$ 162.294,49.**

– Contratação de pessoal sem a observância do concurso público

A Constituição Federal, que dá moldura a todo o ordenamento jurídico Pátrio, institui o concurso de provas ou provas e títulos como regra para o ingresso a cargos públicos. Qualquer outra forma de acesso constitui exceção.

O concurso é a materialização dos Princípios da Impessoalidade, Isonomia e Moralidade. Ademais, oportuniza disputa pelos cargos que, provavelmente, redundará em formação de corpo de servidores de alta qualificação, atendendo aos interesses públicos secundários.

⁶ Elemento de despesa 11 (R\$ 2.816.953,22). Elemento de despesa 04 – temporários (R\$ 915.283,39).

Embora seja regra, no Município em análise o instrumento do concurso público é exceção. Basta um rápido passeio sobre o quadro de pessoal para que tal situação venha a ser evidenciada. A título de exemplificação, em setembro de 2010 o quadro de pessoal contava com 1.418 servidores em atividade, sendo 831 prestadores de serviços (58,6%), 218 comissionados (15,4%) e, tão somente, 367 efetivos (26,0%). Em outras palavras, 74% dos servidores da Prefeitura de Piancó são temporários e possuem vínculo precário com a Comuna.

A prática descrita esta arrolada no Parecer Normativo PN TC n° 52/04 como ensejadora de emissão de parecer contrário à aprovação das contas em apreço.

– *Rotina de contabilização/pagamento de precatórios sem o necessário controle*

Consoante relatório inaugural, a prestação de contas anual foi encaminhada a este Egrégio Tribunal sem conter informações relativas aos precatórios devidos pela municipalidade.

Quem presta contas deve fazê-las de forma integral, com clareza e sem omissões, significando sua incompletude o mesmo que não havê-las prestado.

A conduta comissiva, por dificultar a perfeita análise da situação real da Edilidade, dá azo a cominação de sanção pecuniária, fulcrada no inciso II, art. 56, da Li Complementar Estadual n° 18/93.

– *Funcionamento de programas sociais sem regulamentação, com despesas sem autorização legislativa (R\$ 167.770,01) e com despesas sem comprovação (R\$ 253.270,01)*

A descrição da conduta da Alcaidessa foi explicitada no item 9.8 da instrução inicial e refere-se a irregularidades constatadas na execução de programas sociais.

Em 07 de dezembro de 2010, portanto, no desfecho da gestão ora em julgamento, foi publicada a Lei Municipal 1084, cujo propósito foi a criação dos programas “Bolsa Economia Solidária” e “Bolsa Trabalho”. A referida lei autorizou a abertura de crédito especial no valor de R\$ 400.000,00, como suporte financeiro para execução dos programas.

Não obstante a norma jurídica legitimar a consecução das metas dos programas sociais apenas no último mês do ano, a Equipe de Instrução identificou diversos pagamentos, efetuados sob a insígnia dos indigitados programas sociais, ao longo de todo o exercício, tanto como despesas extra-orçamentárias (R\$ 163.770,01) quanto como despesas orçamentárias (R\$ 253.270,01). A íntegra dos pagamentos pode ser conferida no Documento 15857/12, anexo aos autos eletrônicos.

Com sua costumeira argúcia, a Auditoria identificou uma sobreposição dos pagamentos. Ao que parece, a municipalidade iniciou a execução de programas sociais, sem o amparo de autorização legislativa, lançando mão, para tanto, do sistema extra-orçamentário. Nele foi consignado o valor de R\$ 163.770,01. Depois desses lançamentos, os mesmos pagamentos também foram feitos no sistema Orçamentário – os R\$ 163.770,01 mais a complementação de R\$ 89.500,00, perfazendo o total de R\$ 253.270,01.

De se presumir que a gestora implementou, sem autorização legislativa, pagamentos de benefícios sociais pelo sistema extra-orçamentário até o momento em que a Lei Municipal 1084 foi publicada. A partir daí, orçamentariamente, foram emitidos empenhos, sendo que a grande maioria deles com data retroativa (procedimento contrário aos preceitos da Lei 4320/64, mas que rotineiramente é observado nos municípios paraibanos).

Para além das impropriedades acima listadas, a Auditoria também afirma que não foi apresentada qualquer documentação que atestasse a execução dos programas sociais, ou mesmo a avaliação de um profissional de Assistência Social a avalizá-los, o que ensejou conclusão de que houve despesa não comprovada, no valor de R\$ 253.270,01, além da realização de despesa sem autorização legislativa, no valor de R\$ 163.770,01, estando esta contida naquela.

Após o exame da documentação probatória encartada nos autos, percebe-se que esse foi o item para o qual a defesa apresentou vasto volume de evidências. Elas foram intituladas no caderno eletrônico como “provas do item 13.2.13”, subdivididas em treze partes, sendo que em muitas delas, há listas assinadas supostamente pelos beneficiários dos programas sociais. Decerto que simples assinaturas não têm o condão de comprovar o efetivo recebimento dos recursos. Contudo, observa-se no procedimento adotado pela Prefeitura para a implantação dos programas uma irregularidade que reputo gravíssima; a movimentação financeira foi levada a cabo por meio de cheques sacados contra a Tesouraria. Não obstante as inúmeras e graves falhas

apontadas nas peças de instrução, a conclusão que se extrai do processo é a de que não há qualquer garantia de que os recursos chegaram às mãos dos signatários das listas, público alvo dos programas sociais, **motivo que me leva a pugnar pela imputação do débito de R\$ 253.270,01 à gestora.**

- Contas não consolidadas pelo Poder Executivo Municipal
- Dívida junto à CAGEPA não contabilizada nem demonstrada
- Estrutura de arrecadação dos tributos municipais ineficiente

As falhas descritas acima **cingem-se ao campo da formalidade**, dando espaço para recomendações à gestora, de modo que seja evitada a reincidência. Quanto ao problema de consolidação das contas, há que se reforçar a importância de acompanhar a execução orçamentária dos demais entes municipais, vez que compete ao poder executivo, nos termos traçados no artigo 165, §3º, da CF, combinado com o artigo 52, da LRF, a publicação dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO).

- Prestação de serviços não comprovada (despesas empenhadas no valor de R\$ 105.065,00)

A Auditoria reputou como irregulares os pagamentos efetuados em favor dos seguintes profissionais liberais: Antônio Remígio da Silva Júnior (R\$ 62.000,00), Germano Soares da Silva (R\$ 7.980,00), Samuel Ferreira Montenegro (R\$ 17.500,00) Luciane Moraes de Barros (R\$ 2.105,00), Marciana de Azevedo Oliveira (R\$ 8.730,00), Ricardo Maracajá (R\$ 4.750,00) Rosângela Fernandes da Silva (R\$ 2.000,00). São diversos os tipos de serviços prestados. Em destaque, a remuneração em favor de Antônio Remígio da Silva Júnior tem supedâneo em assessoria jurídica, enquanto os pagamentos em favor de Germano Soares da Silva e Samuel Ferreira Montenegro são devidos por serviços de engenharia. Os demais, referem-se a pagamentos de pequena monta e, no caso da senhora Marciana de Azevedo Oliveira, a pagamentos mensais de aproximadamente R\$ 900,00.

No que tange à temática do assessoramento, no caso concreto, referente a serviços jurídicos, é cediço que o Pleno desta Corte consolidou jurisprudência, admitindo a realização de processo de inexigibilidade de licitação para a contratação de profissionais. Isso não exige o gestor da observância dos requisitos que demarcam o instituto, nos termos do artigo 25 da Lei de Licitações. Na mesma linha, a admissão desse processo, que é exceção ante a regra de licitar, não significa a dispensa de comprovação dos serviços prestados. Ao contrário, é absolutamente necessário que os jurisdicionados apresentem ao Órgão Auditoria todos os elementos probantes, que demonstrem a efetiva prestação dos serviços. Ao não proceder dessa forma, a gestora passa a ser responsável por restituir aos cofres do Município os valores despendidos ilegitimamente. Quanto aos serviços de engenharia, igualmente indispensáveis os comprovantes de prestação de serviços

Diante do exposto, e considerando que não houve a juntada de qualquer documento identificador da atuação dos referidos profissionais em proveito da Prefeitura de Piancó, passo a considerar a despesa como carente de comprovação e, por consequência, **passível de imputação, no valor de R\$ 87.480,00⁷.**

- Não funcionamento do sistema de controle interno

Não chega a causar espanto a desorganização verificada, vez que os responsáveis pelo gerenciamento do Poder Executivo não demonstram preocupação ante à necessidade de se 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). **Há que se reforçar a recomendação à gestora para que seja implantado o mais rapidamente possível.**

⁷ Referente à soma dos valores de R\$ 62.000,00, R\$ 17.500,00 e R\$ 7.980,00.

- Descumprimento da RN TC 05/2005, que determina o controle dos gastos com combustíveis, peças e serviços dos veículos e máquinas

Registrou a Auditoria, no item 9.12 de seu relatório inaugural, o descumprimento das determinações constantes na Resolução Normativa RN-TC 05/2005, que dispõe sobre a adoção de normas para o controle dos gastos com combustível, peças e serviços em veículos e máquinas à disposição dos jurisdicionados. A gestora confirmou que não existe controle informatizado, mas sustentou que a Diretoria de Transporte mantém registros manuais de gastos com combustível e peças..

Clara a Resolução Normativa ao exigir controle rigoroso dos gastos com veículos, tanto no que diz respeito ao consumo de combustível quanto em relação às manutenções preventiva e corretiva. Nenhum óbice ao fato de tal controle ser manual. Todavia, como alegou o Órgão Auditor, na diligência não foi localizado qualquer tipo de. **A falha enseja recomendação para que o gestor imprima os mecanismos de controle, na forma exigida por esta Corte de Contas.**

- Inexistência de controle de entradas e saídas do almoxarifado

A exigência de controle efetivo de entradas e saídas do almoxarifado está consignada na Resolução Normativa RN-TC 03/2010, mas não obriga os municípios paraibanos, tal como faz em relação ao Governo do Estado e às Secretarias Estaduais. Embora seja um mecanismo de controle importante, sua inexigibilidade, no caso em concreto, indica que **a eiva merece relevação.**

- Pagamento de despesas sem cumprimento da fase da liquidação;

A norma jurídica, reitora da regular execução da despesa pública, delineou as fases pelas quais compulsoriamente devem passar todos os gastos de governo. Na clássica divisão, consolidada em décadas de vigência da Lei Nacional de Orçamentos e Balanços (Lei 4.320/64), o ordenador de despesa deve seguir o rito cogente iniciado pelo empenhamento (art. 58), que promove o destaque na dotação orçamentária correspondente; seguido pela liquidação (art. 63), onde é verificado o direito do credor pela entrega do bem ou prestação do serviço; pela ordenação propriamente dita (art. 64), onde se determina o cumprimento do compromisso financeiro; e, finalmente, pelo pagamento (arts. 62 e 65), onde se dá a transferência dos recursos.

As evidências constatadas pela Equipe de Instrução demonstram o desrespeito da gestão municipal para com as determinações da Lei Nacional de Orçamentos e Balanços, **conduta que implica a cominação de multa, com espeque no artigo 56, II, da LOTCE-PB.**

- Inexistência de controle patrimonial/tombamento;

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

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

Assim, cabe recomendação ao atual gestor que proceda ao registro dos bens permanentes da Edilidade.

- Problemas na Escola Luiz de Caldas Sobrinho e no PSF Joaquim Estevam, principalmente quanto à solução de água
- Reforma do CEO sem identificação da obra e sem a necessária proteção dos equipamentos odontológicos

Pelo que foi exposto na defesa, as duas obras foram finalizadas. A Auditoria sustenta que as irregularidades devem ser mantidas, mas com o propósito específico de alertar a gestora sobre a necessidade de adoção de providências. Nitidamente, o que se pretende é evitar a reincidência das falhas cometidas. Assim, voto, em harmonia com o entendimento exarado pelo Ministério Público de Contas, pela **elisão das pechas.**

– Construção da UPA com obra paralisada e sem identificação da obra

A construção de Unidade de Pronto Atendimento já foi objeto de análise no tópico que tratou das despesas não licitadas. Pelo que se depreende da exordial, não são apenas os aspectos relacionados ao procedimento administrativo da licitação que inquinam a realização da obra.

A gestora imputou a responsabilidade pelos problemas do prédio à empresa HW Engenharia, alegando, inclusive, que o município assumirá a conclusão. Como bem observou a Auditoria, no exercício em tela foram gastos R\$ 1.308.249,93. Somado aos dispêndios incorridos em 2009 (R\$ 200.000,00), a obra custou aos cofres municipais o montante de R\$ 1.508.249,93.

Isto posto, determino a **abertura de processo específico de análise de obras**, com vistas a verificar a construção de Unidade de Pronto Atendimento (UPA).

– Pagamento de despesas com aluguel de equipamentos de alta complexidade não utilizados (R\$ 320.000,00):

A origem da falha repousa na locação de equipamento médico hospitalar, tendo como credor a empresa Casa dos Médicos. Segundo as alegações de defesa, o locador não teria honrado cláusulas contratuais, razão motivadora da extinção contratual, presumivelmente em razão de inadimplemento unilateral. O credor procedeu à restituição de R\$ 321.608,77 aos cofres municipais.

A Unidade de Instrução reclama a devolução adicional de R\$ 46.405,91, correspondentes à correção do valor pelo decurso do prazo entre pagamento e posterior restituição. O Parquet, diante dos fatos apresentados, toma por sanada a falha.

O Pleno deste Tribunal de Contas já pacificou o entendimento sobre a inexigibilidade de correção monetária dos débitos imputados, razão pela qual **considero sanada a falha**, em consonância ao posicionamento do Órgão Ministerial.

Esposado em todos os comentários extensamente explanados, **voto pela emissão de Parecer Contrário à Aprovação das Contas Anuais da PM de Piancó**, exercício de 2010, sob a responsabilidade da Senhora Flávia Serra Galdino e, em Acórdão separado, pelo (a):

- 1) irregularidade das contas de gestão do Chefe do Executivo, na condição de Ordenador de Despesas;
- 2) cumprimento parcial das normas da LRF;
- 3) imputação de débitos à Gestora, Senhora Flávia Serra Galdino, no valor de **R\$ 503.044,50**, relativos a despesas não comprovadas e consignações não autorizadas na folha de pagamento (R\$ 162.294,49), pagamento irregular de programas sociais (R\$ 253.270,01) bem como a prestação de serviços não comprovados (R\$87.480,00);
- 4) aplicação de multa pessoal à Gestora, senhora Flávia Serra Galdino, no valor de **R\$ 4.150,00**, com supedâneo nos incisos II, art. 56, da LOTCE/PB;
- 5) assinação do prazo de 60 (sessenta) dias à supracitada gestora para o devido recolhimento voluntário dos valores a ela imputados nos itens 3 e 4 supra, sob pena de cobrança executiva;
- 6) comunicação ao Ministério Público Estadual acerca das irregularidades identificadas no presente feito; notadamente no que se refere à ausência de realização de procedimento licitatório quando legalmente exigido, verificação de conduta danosa ao erário, tipificado como atos de improbidade administrativa, para adoção de providências de estilo;
- 7) comunicação à Receita Federal do Brasil a respeito do recolhimento a menor das contribuições previdenciárias patronais;
- 8) determinação de abertura de processo específico de análise de obras, com vistas a verificar a construção de Unidade de Pronto Atendimento (UPA);
- 9) recomendação à atual Administração no sentido de se evitar a reincidência das falhas apontadas no exame em crivo.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE - PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO -TC-04314/11, os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, com espeque na 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, na sessão plenária realizada nesta data, ACORDAM em:

- 1) **julgar irregulares** as contas de gestão do Chefe do Executivo, na condição de Ordenador de Despesas;
- 2) **declarar o cumprimento parcial** das normas da LRF;
- 3) **imputar débito** à Gestora, Senhora Flávia Serra Galdino, no valor de **R\$ 503.044,50**, relativos a despesas não comprovadas e consignações não autorizadas na folha de pagamento (R\$ 162.294,49), pagamento irregular de programas sociais (R\$ 253.270,01) bem como a prestação de serviços não comprovados (R\$87.480,00);
- 4) **aplicar multa** pessoal à Gestora, senhora Flávia Serra Galdino, no valor de **R\$ 4.150,00**, com supedâneo nos incisos II, art. 56, da LOTCE/Pb;
- 5) **assinar prazo** de 60 (sessenta) dias à supracitada gestora para o devido recolhimento voluntário dos valores a ela imputados nos itens 3 e 4 supra, sob pena de cobrança executiva;
- 6) **comunicar** ao Ministério Público Estadual acerca das irregularidades identificadas no presente feito; notadamente no que se refere à ausência de realização de procedimento licitatório quando legalmente exigido, verificação de conduta danosa ao erário, tipificado como atos de improbidade administrativa, para adoção de providências de estilo;
- 7) **comunicar** à Receita Federal do Brasil a respeito do recolhimento a menor das contribuições previdenciárias patronais;
- 8) **determinar** a abertura de processo específico de análise de obras, com vistas a verificar a construção de Unidade de Pronto Atendimento (UPA);
- 9) **recomendar** à atual Administração no sentido de se evitar a reincidência das falhas apontadas no exame em crivo.

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

João Pessoa, 12 de dezembro de 2012.

Conselheiro Fernando Rodrigues Catão
Presidente

Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Relator

Conselheiro Flávio Sátiro Fernandes

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 12 de Dezembro de 2012



Cons. Fernando Rodrigues Catão

PRESIDENTE



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira

RELATOR



Isabella Barbosa Marinho Falcão

PROCURADOR(A) GERAL