



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02303/08

Objeto: Prestação de Contas Anuais
Relator: Auditor Renato Sérgio Santiago Melo
Responsável: Ana Adélia Nery Cabral
Advogado: Dr. Carlos Roberto Batista Lacerda
Procuradores: Joalison Lima Alves e outro
Interessados: Sérgio Marcos Torres da Silva e outros

EMENTA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS – PREFEITO – ORDENADOR DE DESPESAS – CONTAS DE GESTÃO – APRECIÇÃO DA MATÉRIA 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 N.º 18/93 – Divergência entre o valor da receita corrente líquida registrado no relatório de gestão fiscal do segundo semestre do período e o apurado com base nos dados da prestação de contas – Inconsistências na Lei de Diretrizes Orçamentárias – Ausência de comprovação da realização de audiência pública na elaboração de Lei Orçamentária Anual – Abertura e utilização de créditos adicionais suplementares sem prévia autorização legislativa – Registro de saldo financeiro ao final do exercício sem respaldo em documentos comprobatórios – Carência de implementação de diversos procedimentos licitatórios – Realização de dispêndio em favor de empresa supostamente inidônea – Excesso na remuneração recebida pela Prefeita e pelo vice-Prefeito – Precário controle mensal individualizado dos gastos com veículos e máquinas – Realização de despesas com combustíveis em quantidade acima do aceitável – Dispêndios elevados com aquisição de peças para diversos veículos – Gastos com doações de materiais de construção sem comprovação do efetivo recebimento pelos beneficiários – Locação de automóvel por valor antieconômico – Ausência de regular comprovação documental de despesas contabilizadas – Recolhimento de contribuições securitárias ao instituto próprio de previdência aquém do montante devido – Transgressões a dispositivos de natureza constitucional, infraconstitucional e regulamentar – Condutas ilegítimas e antieconômicas – Ações e omissões que geraram prejuízos ao Erário – Eivas que comprometem a regularidade das contas de gestão – Necessidade imperiosa de ressarcimento e de imposição de penalidade. Irregularidade. Imputação de débitos e aplicação de multa. Fixações de prazos para recolhimentos. Envio da deliberação a subscritor de denúncias. Recomendações. Representações.

ACÓRDÃO APL – TC – 00259/12

Vistos, relatados e discutidos os autos da *PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO DA EX-ORDENADORA DE DESPESAS DO MUNICÍPIO DE FREI MARTINHO/PB, SRA. ANA ADÉLIA*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02303/08

NERY CABRAL, relativas ao exercício financeiro de 2007, acordam os Conselheiros integrantes do *TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA*, em sessão plenária realizada nesta data, por unanimidade, na conformidade da proposta de decisão do relator a seguir, em:

1) Com fundamento no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 18/93, *JULGAR IRREGULARES* as referidas contas.

2) *IMPUTAR* à ex-Prefeita Municipal de Frei Martinho/PB, Sra. Ana Adélia Nery Cabral, débito no montante de R\$ 223.335,46 (duzentos e vinte e três mil, trezentos e trinta e cinco reais, e quarenta e seis centavos), sendo R\$ 145.261,84 referentes a gastos com doações de materiais de construção sem evidência do efetivo recebimento pelos beneficiários, R\$ 31.684,06 respeitantes a despesas com combustíveis em quantidade acima do aceitável, R\$ 19.480,12 atinentes ao lançamento de dispêndios sem qualquer demonstração documental, R\$ 16.949,44 relativos ao registro de saldo financeiro ao final do exercício sem comprovação e R\$ 9.960,00 correspondentes ao excesso na remuneração recebida.

3) *IMPUTAR* ao ex-vice-Prefeito da Comuna de Frei Martinho/PB, Sr. João Bosco, débito no montante de R\$ 4.980,00 (quatro mil, novecentos e oitenta reais), respeitantes ao recebimento de subsídios acima do valor estabelecido em norma municipal.

4) *FIXAR* o prazo de 60 (sessenta) dias para que ambos efetuem o recolhimento voluntário aos cofres públicos municipais dos débitos imputados, cabendo ao atual Prefeito Municipal, Sr. Francivaldo Santos de Araújo, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, velar pelo integral cumprimento da decisão, sob pena de responsabilidade e intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba, e na Súmula n.º 40, do colendo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.

5) *APLICAR MULTA* à ex-Chefe do Poder Executivo, Sra. Ana Adélia Nery Cabral, na importância de R\$ 2.805,10 (dois mil, oitocentos e cinco reais, e dez centavos), com base no que dispõe o art. 56 da Lei Orgânica do Tribunal – LOTCE/PB.

6) *ASSINAR* o lapso temporal de 30 (trinta) dias para pagamento voluntário desta penalidade ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, conforme previsto no art. 3º, alínea "a", da Lei Estadual n.º 7.201, de 20 de dezembro de 2002, com a devida comprovação do seu efetivo cumprimento a esta Corte dentro do prazo estabelecido, cabendo à Procuradoria Geral do Estado da Paraíba, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, velar pelo integral cumprimento da deliberação, sob pena de intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba, e na Súmula n.º 40 do eg. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02303/08

7) *ENCAMINHAR* cópia da presente deliberação ao suplente de Vereador da Câmara Municipal de Frei Martinho/PB, Sr. Damião Eloi Dantas, subscritor de denúncias formuladas em face da Sra. Ana Adélia Nery Cabral, para conhecimento.

8) *FAZER* recomendações no sentido de que o atual Prefeito da Comuna, Sr. Francivaldo Santos de Araújo, não repita as irregularidades apontadas no relatório da unidade técnica deste Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes.

9) Com fulcro no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Constituição Federal, *COMUNICAR* à gestora do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos Municipais de Frei Martinho/PB, Sra. Maria Dalva Dias, acerca do recolhimento de contribuições previdenciárias dos segurados e patronal, relativas à competência de 2007, em montante inferior ao percentual legalmente estabelecido.

10) Igualmente, com apoio no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, cabeça, da Lei Maior, *REMETER* cópias das peças técnicas, fls. 1.231/1.245, 1.249/1.250, 1.493/1.505, 1.543/1.555 e 1.575/1.576, da preliminar e do parecer do Ministério Público Especial, fls. 1.557/1.561 e 1.587/1.597, respectivamente, bem como desta decisão à augusta Procuradoria Geral de Justiça do Estado da Paraíba, para as providências cabíveis.

Presente ao julgamento o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas
Publique-se, registre-se e intime-se.

TCE – Plenário Ministro João Agripino

João Pessoa, 11 de abril de 2012

Conselheiro Fernando Rodrigues Catão
Presidente

Auditor Renato Sérgio Santiago Melo
Relator

Presente:
Representante do Ministério Público Especial



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02303/08

RELATÓRIO

AUDITOR RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Cuidam os presentes autos da análise simultânea das contas de Governo e de Gestão da antiga Prefeita e Ordenadora de Despesas do Município de Frei Martinho/PB, relativas ao exercício financeiro de 2007, Sra. Ana Adélia Nery Cabral, apresentadas a este eg. Tribunal em 03 de abril de 2008, após a devida postagem no dia 31 de março do referido ano, fl. 02.

Os peritos da Divisão de Auditoria da Gestão Municipal II – DIAGM II, com base nos documentos insertos nos autos, em denúncias encaminhadas e em inspeção *in loco* realizada no período de 08 a 12 de fevereiro de 2010, emitiram relatório inicial e complementar, fls. 1.231/1.245 e 1.249/1.250, onde constataram, sumariamente, que: a) o orçamento foi aprovado através da Lei Municipal n.º 102/2006, estimando a receita em R\$ 4.421.913,48, fixando a despesa em igual valor e autorizando a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 50% do total orçado; b) a Lei Municipal n.º 108/2007, alterou o percentual de autorização para a abertura de créditos adicionais suplementares para até 80% dos dispêndios fixados; c) durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares na importância de R\$ 2.724.716,55; d) a receita orçamentária efetivamente arrecadada no ano ascendeu à soma de R\$ 5.083.002,71; e) a despesa orçamentária realizada no período atingiu o montante de R\$ 5.027.063,18; f) a receita extraorçamentária acumulada no exercício financeiro alcançou a importância de R\$ 221.276,24; g) a despesa extraorçamentária executada durante o ano compreendeu um total de R\$ 215.613,33; h) a cota-parte recebida do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB acrescida dos rendimentos de aplicação financeira totalizou R\$ 493.460,25, ao passo que a quantia repassada pela Comuna ao fundo foi de R\$ 698.008,51; k) o somatório da Receita de Impostos e Transferências – RIT atingiu o patamar de R\$ 4.340.654,86; e l) a Receita Corrente Líquida – RCL alcançou o montante de R\$ 4.634.563,51.

Em seguida, os técnicos da DIAGM II destacaram que os dispêndios municipais evidenciaram, sinteticamente, os seguintes aspectos: a) as despesas com obras e serviços de engenharia totalizaram R\$ 257.083,64, inteiramente pagas dentro do exercício; e b) os subsídios da Prefeita e do vice foram fixados, respectivamente, em R\$ 5.000,00 e R\$ 2.500,00 mensais, mediante a Lei Municipal n.º 080, de 30 de setembro de 2004.

No tocante aos gastos condicionados, verificaram os analistas desta Corte que: a) a despesa com recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério alcançou a quantia de R\$ 296.824,13, representando 60,15% do quinhão recebido no exercício; b) a aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino atingiu o valor de R\$ 1.218.716,60 ou 28,08% da RIT; c) o Município despendeu com saúde a importância de R\$ 845.747,12 ou 19,48% da RIT; d) considerando o que determina o Parecer Normativo PN – TC n.º 12/2007, a despesa total com pessoal da municipalidade, já incluída a do Poder Legislativo, alcançou o montante de R\$ 1.689.457,20 ou 36,45% da RCL; e e) da mesma forma, os gastos com pessoal exclusivamente do Poder Executivo atingiram a soma de R\$ 1.539.933,54 ou 33,23% da RCL.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02303/08

Especificamente, quanto aos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária – RREOs e aos Relatórios de Gestão Fiscal – RGFs exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Nacional n.º 101/2000), os inspetores da unidade técnica assinalaram que: a) os RREOs concernentes aos seis bimestres do exercício foram enviados ao Tribunal com as respectivas comprovações das suas publicações; e b) os RGFs do período analisado também foram encaminhados a esta Corte juntamente com as suas divulgações.

Ao final de seu relatório, a unidade de instrução apresentou, de forma resumida, as máculas constatadas, quais sejam: a) incompatibilidade entre o valor da RCL contido no RGF do segundo semestre do exercício e o apurado na análise da prestação de contas; b) inconsistências na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO; c) falhas na Lei Orçamentária Anual – LOA; d) abertura de créditos adicionais suplementares sem autorização legislativa no montante de R\$ 435.958,55; e) apresentação de demonstrativos contábeis que não evidenciam a real situação orçamentária, financeira e patrimonial do Município; f) realização de despesas sem licitação na soma de R\$ 308.590,32; g) gastos em favor da CONSTRUTORA IPANEMA LTDA., mencionada como empresa “fantasma” em ofício enviado pelo Ministério Público Federal, no total de R\$ 224.958,76; h) recebimento de remuneração em excesso pela Prefeita e pelo vice-Prefeito nos valores de R\$ 9.960,00 e R\$ 4.980,00, respectivamente; i) ausência de implementação do controle efetivo do consumo de combustíveis e peças, pneus, acessórios e serviços mecânicos utilizados, estabelecido pela Resolução Normativa RN – TC – 05/2005; j) dispêndios elevados com aquisições de peças para veículos; k) despesas com doações de materiais de construção sem comprovação do efetivo recebimento por parte dos beneficiários na importância de R\$ 145.261,84; l) locação de automóvel para o Gabinete da Prefeita por valor antieconômico; e m) carência de comprovação documental de despesas na importância de R\$ 71.983,88.

Processadas as devidas citações, fls. 1.252, 1.254/1.261, o representante legal da CONSTRUTORA IPANEMA LTDA., Sr. Evaldo Portela de Araújo, deixou o prazo transcorrer sem apresentar quaisquer esclarecimentos.

Já a ex-Prefeita, Sra. Ana Adélia Nery Cabral, apresentou defesa, fls. 1.271/1.408, na qual juntou documentos e alegou, em síntese, que: a) na realidade, a Lei Municipal n.º 108/2007 deu nova redação ao art. 6º da LOA, alterando o limite de abertura de créditos adicionais suplementares de 50% para 80% do total orçado, cujos efeitos têm repercussão em todo o ano de 2007; b) os demonstrativos contábeis questionados foram devidamente corrigidos conforme cópias anexas; c) parte das despesas consideradas não licitadas, na verdade, têm respaldo em procedimentos realizados e as demais correspondem a gastos para o atendimento de situações particulares, em caráter emergencial, de difícil previsibilidade, cujos valores individuais estão abaixo do limite de dispensa previsto em lei (R\$ 8.000,00); d) o fato da CONSTRUTORA IPANEMA LTDA. estar sob investigação não é suficiente para descredenciar a sua contratação pela Urbe já que não houve contestação acerca dos serviços realizados; e) com a anuência do Poder Legislativo, através de lei municipal, foi concedido um aumento salarial a todos os servidores, inclusive aos agentes políticos; f) a falta de controle de gastos com combustíveis decorreu de denúncia sobre o possível excesso, já



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02303/08

descartado pelo corpo técnico do Tribunal; g) o levantamento do excesso de gastos com peças para veículos foi feito de forma superficial, sem demonstrar o embasamento técnico empregado e os critérios adotados; h) a Urbe cumpriu rigorosamente as normas da Lei Municipal n.º 023/2001, que disciplina a concessão de doações a pessoas carentes, mediante a confecção de uma lista com todos os beneficiários de materiais de construção, conforme cópia acostada; i) a gestora usou do seu poder discricionário para decidir qual seria o melhor veículo para atender às necessidades do seu gabinete e a locação é prática comum em todas as esferas da Administração Pública; e j) em virtude de não estar mais à frente do Poder Executivo, houve dificuldade em localizar todos os documentos necessários à comprovação das despesas questionadas, R\$ 71.983,88, mas a maior parte da documentação foi juntada ao feito.

Em seguida, o contador do Município em 2007, Dr. Sérgio Marcos Torres da Silva, apresentou esclarecimentos e documentos acerca das supostas falhas constatadas na LDO, na LOA e nos BALANÇOS que compõem a prestação de contas, fls. 1.409/1.414: a) o critério de limitação de empenho adotado é o mesmo utilizado para as despesas com pessoal, definido no art. 41 da LDO; b) a LOA foi publicada nos primeiros dias do mês de janeiro e foi encaminhada ao Tribunal dentro do prazo previsto na Resolução Normativa RN – TC n.º 05/2006; e c) as divergências apontadas nos demonstrativos contábeis, já devidamente corrigidos, decorreram, exclusivamente, de falha no sistema de processamento de dados utilizado na consolidação das contas do instituto de previdência municipal.

Por sua vez, o antigo vice-Prefeito da Comuna, Sr. João Bosco, justificou que não participou do procedimento legislativo de aprovação das leis municipais que concederam aumento salarial aos servidores municipais e recebeu de boa-fé os seus subsídios pagos pela Administração, compatíveis com a sua responsabilidade e destinados à sua manutenção e da sua família. Acrescentou que houve a contraprestação do serviço e não há que se falar em obrigação de restituição de somas recebidas indevidamente, fls. 1.417/1.427.

Ato contínuo, foi juntado aos autos cópia do relatório de apuração de denúncia analisada nos autos do Processo TC n.º 11244/09, encaminhada pelo suplente de Vereador, Sr. Damião Eloi Dantas (Documento TC n.º 14130/09), acerca de possíveis irregularidades no consumo de combustíveis por veículos da frota municipal. Na referida peça técnica, os especialistas deste Pretório de Contas, após inspeção *in loco* realizada no período de 25 a 27 de agosto de 2010, apontaram, em relação ao exercício financeiro de 2007, as seguintes máculas: a) despesas irregulares com aquisição de combustíveis para ônibus escolares parados em períodos de férias e recessos na soma de R\$ 17.998,76; b) excesso de gastos com combustíveis no montante de R\$ 29.861,13; c) dispêndios com combustíveis em suspeição pela falta de registros que comprovem o seu controle no total de R\$ 118.519,11; e d) aquisição de combustível diesel para veículo cujo motor funciona à gasolina na quantia de R\$ 1.822,93.

Encaminhados os autos aos peritos do Tribunal, estes, após o exame das referidas peças processuais de defesa, emitiram relatório, fls. 1.493/1.505, onde consolidaram as conclusões acerca da supracitada denúncia e elidiram a eiva atinente ao envio da LOA ao Tribunal fora



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02303/08

do prazo estabelecido pela Resolução Normativa RN – TC n.º 07/2004. Em seguida, reduziram o montante das despesas carentes de comprovação documental de R\$ 71.983,88 para R\$ 32.025,12, bem como destacaram que, dentre os novos demonstrativos contábeis corrigidos trazidos pelos interessados, o BALANÇO FINANCEIRO registra um saldo em 31 de dezembro de 2007 da ordem de R\$ 421.074,38, que diverge do originalmente exposto na prestação de contas, R\$ 404.124,94, devendo os responsáveis serem intimados para apresentar as necessárias justificativas para a diferença de R\$ 16.949,44. Por fim, mantiveram *in totum* o seu posicionamento exordial relativamente às demais irregularidades apontadas.

Diante das inovações processuais destacadas, a ex-gestora, Sra. Ana Adélia Nery Cabral, bem como o responsável técnico pela contabilidade da Urbe em 2007, Dr. Sérgio Marcos Torres da Silva, foram intimados a prestar novos esclarecimentos, fls. 1.506/1.508. Entretanto, apenas a primeira acostou nova defesa, fls. 1.510/1.540, na qual repisou argumentos já expostos em sua defesa inicial, anexou documentação e acrescentou, em resumo, que: a) o antigo contador já encaminhou as justificativas sobre os itens relacionados à LDO e à LOA, cujas falhas apontadas têm caráter formal e não ensejam a reprovação das contas; b) com base nos dados do relatório inicial, os créditos suplementares abertos sem autorização legislativa somam, na realidade, R\$ 385.958,55, mas a falha sugerida está relacionada com a edição do Decreto n.º 12 que, por um lapso do setor contábil, não foi datado em 03 de dezembro de 2007; c) esforços estão sendo feitos no sentido de obter documentação comprobatória da origem da diferença de saldo no novo BALANÇO FINANCEIRO apresentado (R\$ 16.949,44); d) do montante de gastos apontados com não licitados, R\$ 142.080,00 foram despendidos em caráter emergencial, sem possibilidade de mensuração e previsibilidade, restando apenas R\$ 166.509,52 sem respaldo em procedimento licitatório; e) as despesas em favor da CONSTRUTORA IPANEMA LTDA. estão sendo analisadas nos autos do Processo TC n.º 08565/09, onde foram juntados documentos que demonstram que os serviços estavam em fase de conclusão; f) os subsídios dos agentes políticos pagos em 2007 têm amparo na Lei Municipal n.º 98/2006; g) a unidade de instrução havia evidenciado que os gastos com combustíveis em 2007 foram compatíveis com os ocorridos em 2008, estes considerados aceitáveis; h) tendo em vista uma frota de 17 (dezesete) veículos, os dispêndios mensais com peças giram em torno de R\$ 775,00 por automóvel, montante aceitável se considerados os deslocamentos contínuos nas mais diversas condições; i) ao consultar o sítio da Controladoria Geral do Estado – CGE, contata-se que, ao longo dos anos, o Governo Estadual vem se utilizando da locação de veículos para suprir a necessidade de deslocamento de seus agentes públicos; e j) tão logo sejam disponibilizados os documentos necessários à comprovação de gastos elencados, eles serão encaminhados à esta Corte para conhecimento.

O caderno processual retornou aos técnicos deste Sinédrio de Contas que emitiram novo relatório, fls. 1.543/1.555, onde ratificaram o montante dos créditos suplementares abertos sem autorização legislativa (R\$ 435.958,55), informando que foram efetivamente utilizados R\$ 423.627,37, e, em seguida, mantiveram inalteradas todas as suas conclusões anteriores sobre as demais máculas elencadas em sua análise de defesa inicial.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02303/08

Atendendo a petição do Ministério Público Especial, fls. 1.557/1.561, os inspetores da unidade de instrução elaboraram novo relatório complementar, fls. 1.575/1.576, onde, após reexaminar o recolhimento de contribuições previdenciárias devidas ao Instituto de Previdência dos Servidores Públicos Municipais de Frei Martinho/PB, concluíram que, em 2007, o Poder Executivo da Urbe deixou de pagar e recolher à referida entidade a quantia de R\$ 61.844,87, sendo R\$ 52.644,55 atinentes à parcela patronal e R\$ 9.200,32 concernentes à parte dos segurados.

Regularmente intimada para apresentar contestação, fls. 1.577/1.579, a antiga Prefeita, Sra. Ana Adélia Nery Cabral, pediu prorrogação de prazo, fl. 1.581, deferido pelo relator, fls. 1.582/1.583, mas o deixou transcorrer *in albis*.

O *Parquet* especializado, ao se pronunciar conclusivamente acerca da matéria, fls. 1.587/1.597, opinou, em suma, pelo (a): a) emissão de parecer contrário à aprovação e irregularidade das contas anuais da ex-Chefe do Poder Executivo do Município de Frei Martinho/PB, Sra. Ana Adélia Nery Cabral, exercício financeiro de 2007, na conformidade do disposto no Parecer Normativo PN – TC n.º 52/2004, e ATENDIMENTO/NÃO ATENDIMENTO às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, nos precisos termos dos relatórios da unidade de instrução, respectivamente quanto à gestão geral e à gestão fiscal; b) imputação de débito de todas as despesas não comprovadas ou achadas antieconômicas e irregulares pelos analistas desta Corte e Ministério Público Especial à ex-Prefeita, Sra. Ana Adélia Nery Cabral, c/c a cominação de multa pessoal, prevista no art. 55 da Lei Orgânica do TCE/PB – LOTCE/PB, por força das irregularidades aqui examinadas, que traduzem grave infração a preceitos e disposições constitucionais e legais, sem prejuízo da incidência cumulativa da multa pessoal prevista no art. 56, inciso II, da LOTCE/PB; c) imputação de débito ao ex-vice-Prefeito, Sr. João Bosco, pelo recebimento de remuneração em excesso; d) envio de recomendação ao atual representante constitucional do Município com vistas à adoção de medidas visando a evitar todas as irregularidades e infrações à Constituição Federal, à Lei Nacional n.º 4.320/64, às resoluções deste Tribunal e à LRF; e e) disponibilização de acesso aos presentes autos ao Ministério Público Comum, para fins de análise dos indícios de cometimento de atos de improbidade administrativa (Lei Nacional n.º 8.429/92), crimes licitatórios (Lei Nacional n.º 8.666/93), crimes contra a Administração e não recolhimento de verbas previdenciárias pela Sra. Ana Adélia Nery Cabral, para a tomada de providências que julgar necessárias.

Solicitação de pauta, conforme fls. 1.598/1.599 dos autos.

É o relatório.

PROPOSTA DE DECISÃO

AUDITOR RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): *In radice*, impende comentar a incompatibilidade entre o valor da Receita Corrente Líquida – RCL indicada no Relatório de Gestão Fiscal – RGF do segundo semestre do período (R\$ 5.295.701,88) e o montante calculado com base nos dados da prestação de contas (R\$ 4.634.563,51). Com efeito,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02303/08

segundo os especialistas deste Pretório de Contas, fl. 1.241, a contabilidade municipal excluiu indevidamente a contribuição para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP, quando o correto seria a dedução da contribuição para a formação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

O fato, além de demonstrar certo desprezo da autoridade responsável aos preceitos estabelecidos na lei instituidora de normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal (Lei Nacional n.º 4.320/64), prejudica a transparência das contas públicas pretendida com o advento da Lei Complementar Nacional n.º 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), onde o RGF figura como instrumento dessa transparência, conforme preceituam seus dispositivos, *in verbis*:

Art. 1º. (*omissis*)

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

(...)

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas destes documentos. (destaques ausentes no texto de origem)

Também foram objeto de censura as peças de planejamento para o exercício financeiro de 2007. Em referência à Lei Municipal n.º 099, de 30 de junho de 2006, que estabeleceu as diretrizes orçamentárias para o período, mesmo com a emissão do Alerta n.º 03/2006 – PE – Frei Martinho, fl. 93, remanesceram as seguintes falhas: a) ausência de estabelecimento de critérios para a limitação de empenhos; e b) carência de realização de audiência pública na fase de elaboração e discussão da referida norma, fl. 1.231.

Isso significa que a ex-Prefeita Municipal, Sra. Ana Adélia Nery Cabral, não cumpriu integralmente as determinações contidas no art. 5º, § 1º, da Resolução Normativa RN – TC n.º 07/2004, em sua redação ainda não alterada, bem como no art. 4º, inciso I, alínea “b”, e texto original do art. 48, parágrafo único, estes dois últimos da Lei de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02303/08

Responsabilidade Fiscal – LRF, todos em vigor durante o período em tela, respectivamente, *verbatim*:

Art. 5º – (*omissis*)

§ 1º Cópia autêntica da LDO e seus anexos, conforme disposto no inciso II, § 2º, art. 35 do ADCT/CF combinado com os artigos 165, § 2º da CF, 166 da CE, e 4º da LRF, com a devida comprovação de sua publicação no veículo de imprensa oficial do município, quando houver, ou no Diário Oficial do Estado, deve ser enviada ao Tribunal, até o quinto dia útil do mês de julho de cada exercício, acompanhada da correspondente mensagem de encaminhamento ao Poder Legislativo, e da comprovação da realização de audiência pública prevista no artigo 48 da LRF.

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I – disporá também sobre:

(...)

b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31

(...)

Art. 48. (*omissis*)

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos. (nossos grifos)

Acerca da Lei Municipal n.º 102, de 28 de dezembro de 2006, que dispõe sobre o orçamento para o exercício em apreço, é necessário destacar que, não obstante o entendimento dos peritos do Tribunal, fl. 1.232, a mácula concernente ao envio de cópia da norma sem autenticação deve ser afastada, tendo em vista que o art. 7º, § 1º, da Resolução Normativa RN – TC n.º 07/2004 trata de cópia autêntica e não autenticada. Sendo assim, posteriormente à emissão do Alerta n.º 01/2007 – PE – Frei Martinho, fl. 169, e da defesa apresentada pelo contador da Urbe em 2007, Sr. Sérgio Marcos Torres da Silva, nos presentes autos, fl. 1.409, persiste, em verdade, apenas a falha atinente à falta de comprovação da realização de audiência pública.

Logo, no caso da Lei Orçamentária Anual – LOA, a ex-gestora também não atendeu inteiramente às exigências estabelecidas no art. 7º, § 1º, da Resolução Normativa



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02303/08

RN – TC n.º 07/2004, na sua redação atual dada pela Resolução Normativa RN – TC n.º 05/2006, c/c o texto original do art. 48, parágrafo único, da LRF, este último já transcrito alhures, *verbo ad verbum*:

Art. 7º - (*omissis*)

§ 1º - Cópia autêntica da LOA e seus anexos, conforme disposto no art. 165, inciso III, parágrafos 5º a 9º da CF, combinado com os art. 166, § 4º, e 167 da CE, os art. 2º a 8º e 22 a 33 da Lei 4.320/64, e o art. 5º da LRF, com a comprovação de sua publicação no veículo de imprensa oficial do Município, quando houver, ou no Diário Oficial do Estado, deve ser enviada ao Tribunal, até o quinto dia útil do mês subsequente à sua publicação, devidamente acompanhada da correspondente mensagem do seu encaminhamento ao Poder Legislativo e da evidência de realização de audiência pública prevista no artigo 48 da LRF. (grifos inexistentes no original)

No que tange à análise da execução do orçamento, os técnicos deste Sinédrio de Contas identificaram a abertura de créditos adicionais suplementares sem prévia autorização legislativa no montante de R\$ 435.958,55 dos quais foram utilizados R\$ 423.627,37, fls. 1.544/1.545. Nesse ponto, a gestão municipal descumpriu o disposto no art. 167, inciso V, da Constituição Federal, bem como o disciplinado no art. 42 da já citada Lei Nacional n.º 4.320, de 17 de março de 1964, respectivamente, *ad litteram*:

Art. 167. São vedados:

I – (...)

V – a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo. (grifos nossos)

No tocante ao tema licitação, os analistas desta Corte mantiveram como despesas não licitadas a quantia de R\$ 308.590,32, fls. 1.547, conforme apurado no relatório inicial, fl. 1.235. É preciso salientar, por oportuno, que, além de não terem sido apresentadas cópias dos procedimentos licitatórios mencionados na primeira defesa da antiga Prefeita, fls. 1.274/1.278, a maioria deles foram realizados no exercício anterior (2006), só podendo, portanto, respaldar despesas da competência de 2007 dentro dos casos excepcionais estabelecidos pela lei que institui normas para licitações e contratos, Lei Nacional n.º 8.666, de 21 de junho de 1993 (art. 57, incisos I, II, IV e V).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02303/08

Logo, sustentada a eiva em seu montante inicialmente apurado, é de praxe assinalar que o procedimento licitatório é meio formalmente vinculado que proporciona à Administração Pública melhores vantagens nos contratos e oferece aos administrados a oportunidade de participar dos negócios públicos. Quando não realizado, representa séria ameaça aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como da própria probidade administrativa.

Nesse diapasão, traz-se à baila pronunciamento da ilustre representante do Ministério Público Especial, Dra. Sheyla Barreto Braga de Queiroz, nos autos do Processo TC n.º 04981/00, *verbis*:

A licitação é, antes de tudo, um escudo da moralidade e da ética administrativa, pois, como certame promovido pelas entidades governamentais a fim de escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas, procura proteger o Tesouro, evitando favorecimentos condenáveis, combatendo o jogo de interesses escusos, impedindo o enriquecimento ilícito custeado com o dinheiro do erário, repelindo a promiscuidade administrativa e racionalizando os gastos e investimentos dos recursos do Poder Público.

Merece ênfase, pois, que a não realização do mencionado procedimento licitatório exigível vai, desde a origem, de encontro ao preconizado na Constituição de República Federativa do Brasil, especialmente o disciplinado no art. 37, inciso XXI, *ipsis litteris*:

Art. 37. (*omissis*)

I – (...)

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 obrigação 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. (grifamos)

Saliente-se que as hipóteses infraconstitucionais de dispensa e inexigibilidade de licitação estão claramente disciplinadas na Lei Nacional n.º 8.666/93. Logo, é necessário comentar que a não realização do certame, exceto nos restritos casos renunciados na dita norma, é algo que, de tão grave, consiste em crime previsto no art. 89 da própria Lei de Licitações e Contratos Administrativos, *verbum pro verbo*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02303/08

Art. 89 – Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade:

Pena – detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos, e multa.

Parágrafo Único. Na mesma pena incorre aquele que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, beneficiou-se da dispensa ou inexigibilidade ilegal, para celebrar contrato com o Poder Público.

Ademais, consoante previsto no art. 10, inciso VIII, da lei que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional (Lei Nacional n.º 8.429, de 02 de junho de 1992), a dispensa indevida do procedimento de licitação consiste em ato de improbidade administrativa que causa prejuízo ao erário, senão vejamos:

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

I – (...)

VIII – frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente; (destaque ausente no texto de origem)

Em harmonia com esse entendimento, reportamo-nos, desta feita, à manifestação do eminente Procurador do *Parquet* especializado, Dr. Marcílio Toscano Franca Filho, nos autos do Processo TC n.º 03501/09, *in verbis*:

Outrossim, cumpre denotar que ao não realizar licitação, sem ser nas hipóteses de dispensa e inexigibilidade legalmente previstas, a autoridade municipal responsável pelas vertentes despesas pode ter incidido no crime previsto no art. 89 da lei de licitações (...)

No que tange ao pagamento, em 2007, de R\$ 224.958,76 à CONSTRUTORA IPANEMA LTDA. pela execução de rede de esgoto na zona urbana, é importante assinalar que, apesar da despesa estar comprovada mediante notas de empenho, notas fiscais, recibos e cópias de cheques, fls. 486/489 e 1.396/1.399, a referida empresa foi mencionada como “fantasma” em ofício enviado a este Tribunal pelo Ministério Público Federal – MPF, pois estaria ligada a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02303/08

esquema de fraudes em licitações desmontado através da Operação I-LICITAÇÃO da Polícia Federal.

Todavia, deve ser registrado que as obras realizadas em 2007 pela Comuna de Frei Martinho foram examinadas nos autos do Processo TC n.º 08565/09, julgado em 20 de outubro de 2011, onde a eg. 1ª Câmara desta Corte decidiu, naquela ocasião, enviar representação ao Tribunal de Contas da União – TCU, conforme Acórdão AC1 – TC – 02810/11, em razão da presença de recursos eminentemente federais para a realização dos mencionados serviços.

No que concerne ao excesso na remuneração auferida pela Sra. Ana Adélia Nery Cabral, então Prefeita da Urbe, e pelo Sr. João Bosco, vice-Prefeito na época, nos valores de R\$ 9.960,00 e R\$ 4.980,00, respectivamente, os argumentos trazidos nas defesas dos interessados, fls. 1.279/1.280, 1.418/1.427 e 1.519, não foram capazes de eliminar a mácula.

Segundo levantamento feito pelos inspetores da unidade de instrução, fl. 1.236, os subsídios de Prefeito e vice-Prefeito foram fixados, respectivamente, em R\$ 5.000,00 e R\$ 2.500,00 mensais, pela Lei Municipal n.º 080/2004, fl. 575. Todavia, os citados agentes políticos receberam no exercício em comento R\$ 69.960,00 e R\$ 34.980,00, representando 116,60% do fixado na norma local (R\$ 60.000,00 e R\$ 30.000,00 anuais). Portanto, a Sra. Ana Adélia Nery Cabral deverá devolver aos cofres municipais a soma de R\$ 9.960,00 e o Sr. João Bosco, a importância de R\$ 4.980,00.

É preciso destacar, por oportuno, que, contrariando a pretensão dos postulantes, a Lei Municipal n.º 98/2006, que teria concedido aumento salarial aos servidores públicos da Urbe não pode ser utilizada para justificar o valor excedente recebido pela antiga titular do Poder Executivo e seu vice, pois, segundo o art. 37, inciso X, da Carta Magna, deve ser observada a iniciativa privativa em cada caso. A lei que fixa o aumento dos subsídios do Prefeito e do vice-Prefeito deve ser de iniciativa da Câmara Municipal, nos termos do art. 29, inciso V, da Lei Maior, ao passo que a norma que concede o aumento da remuneração dos servidores da administração direta e autárquica é de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, segundo o art. 61, § 1º, inciso II, alínea "a", da *Lex Legum*, respectivamente, *verbatim*:

Art. 29. (*omissis*)

(...)

V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

(...)

Art. 37. (*omissis*)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02303/08

(...)

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

(...)

Art. 61. (*omissis*)

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I – (*omissis*)

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; (nossos grifos)

Em seguida, em razão de denúncias apresentadas (Documentos TC n.ºs 17759/08 e 15288/2009), apurada inicialmente de forma superficial pela falta de documentação pertinente, depreende-se dos autos a precariedade do controle de gastos com veículos no que se refere ao consumo de combustíveis, bem como a ausência de qualquer registro atinente aos serviços mecânicos de manutenção, substituição de peças e pneus efetuados no decorrer do exercício nos 17 (dezesete) carros da frota municipal, fls. 1.241/1.242.

Ademais, constitui item irregular, inclusive, os dispêndios elevados com aquisição de peças automotivas, cuja avaliação foi prejudicada pela falha em tela. Cumpre salientar a relevância do atendimento ao disposto no art. 1º, § 2º, da resolução que dispõe sobre a adoção de normas para o controle dos gastos com combustíveis, peças e serviços dos veículos e máquinas pelos Poderes Executivo e Legislativo Municipais (Resolução Normativa RN – TC n.º 05/2005), *verbo ad verbum*:

Art. 1º Determinar aos Prefeitos, Dirigentes de Entidades da Administração Indireta Municipal e aos Presidentes de Câmaras Municipais, a implementação de sistema de controle, na forma estabelecida nesta Resolução, com relação a todos os veículos e as máquinas pertencentes ao Patrimônio Municipal, inclusive aqueles que se encontrarem à disposição ou locados de pessoas físicas ou jurídicas e cuja manutenção estejam a cargo da Administração Municipal.

§ 1º. (*omissis*)

§ 2º. Para cada veículo e máquina deverão ser implementados os controles mensais individualizados, indicando o nome do órgão ou entidade onde se



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02303/08

encontra alocado, a quilometragem percorrida ou de horas trabalhadas, conjuntamente com os respectivos demonstrativos de consumo de combustíveis consumidos, e das peças, pneus, acessórios e serviços mecânicos utilizados, mencionando-se, ainda, as quantidades adquiridas, os valores e as datas das realizações das despesas, além da identificação, qualificação e assinatura do responsável pelas informações. (grifamos)

Em razão de nova denúncia encaminhada ao Tribunal (Documento TC n.º 14130/09), apurada nos autos do Processo TC n.º 11244/09, de forma mais detalhada e com base em informações e documentos colhidos *in loco*, a unidade técnica calculou excessos de gastos com combustíveis no período de 2006 a 2008. Logo, a parcela concernente ao exercício financeiro de 2007 foi trasladada, como irregularidade, para o presente álbum processual onde, a partir das informações obtidas na Urbe, em parâmetros de consumo e quilometragem registrados para alguns veículos e outros aceitáveis para os padrões dos Municípios paraibanos contidos em estudos técnicos desta Corte, ficam assim resumidos: a) despesas irregulares com aquisição de combustíveis para os ônibus escolares que estariam parados em períodos de férias e de recessos escolares, R\$ 10.009,93; b) excesso de gastos com combustíveis, R\$ 29.861,13; c) excesso de dispêndios com combustíveis sob suspeição pela falta de registros de controle efetivo, R\$ 118.519,11; e d) aquisição de combustível diesel para veículo (FIAT UNO – MMO 4431), cujo motor funciona à gasolina, R\$ 1.822,93, fl. 1.500.

Contudo, cabe a imputação do débito relacionado apenas aos itens “b” e “d”, na soma de R\$ 31.684,06, pois, diante da falta de elementos precisos, há que se admitir que veículos escolares transitem em períodos de férias e recessos, a fim de atender à outras finalidades discentes e docentes, bem como que os automóveis para os quais não havia o necessário controle de gastos tenham sido efetivamente utilizados.

Igualmente inseridos no rol de irregularidades elencadas pelos especialistas deste Pretório de Contas, tem-se, ainda: a) contabilização de saldo financeiro ao final do exercício sem demonstração, R\$ 16.949,44, fl. 1.546/1.547; b) doações de materiais de construção sem comprovação do efetivo recebimento por parte dos beneficiários, R\$ 145.261,84, fl. 1.243; e c) ausência de regular comprovação de despesas no total de R\$ 32.025,12, dos quais R\$ 19.480,12 não possuem qualquer documentação de respaldo, fl. 1.552.

Acerca do saldo contabilizado no BALANÇO FINANCEIRO (R\$ 16.949,44), é importante deixar claro que os atos e fatos contábeis devem estar consubstanciados em registros apropriados e, qualquer que seja o procedimento adotado para tais registros, devem ser sempre preservados os elementos de comprovação necessários à verificação não só quanto à precisão, como à sua perfeita compreensão. Portanto, cabe a imputação do débito.

No caso das doações, é necessário comentar que a relação de pessoas acostada aos autos, fls. 1.365/1.393, possuem nome, endereço, o número do Cadastro de Pessoas Físicas – CPF e a assinatura do suposto beneficiado. Todavia, não há descrição do benefício concedido, nem a data da concessão e a indicação do período em que ocorreram, impossibilitando,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02303/08

assim, a associação da listagem aos dispêndios ora questionados. Demais, observa-se que as doações de materiais de construção em grandes quantidades foram realizadas desde o primeiro ano do mandato da Sra. Ana Adélia Nery Cabral (R\$ 135.668,20 em 2005, R\$ 132.896,00 em 2006, R\$ 145.261,84 em 2007 e R\$ 215.833,10 em 2008).

Na realidade, todas os dispêndios censurados, inclusive o excesso de combustíveis (R\$ 31.684,06), consistem em despesas contabilizadas como efetivamente pagas, porém, em flagrante desrespeito aos princípios básicos da pública administração, haja vista que não constam nos autos os elementos comprobatórios da efetiva realização de seus objetos. Com efeito, concorde entendimento uníssono da doutrina e jurisprudência pertinentes, a carência de documentação que comprove a despesa pública configura fato suficiente à imputação do débito, além das demais penalidades aplicáveis à espécie.

O artigo 70, parágrafo único, da Carta Constitucional, dispõe que a obrigação de prestar contas abrange toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União, os Estados ou os Municípios respondam, ou que, em nome destes entes, assumam obrigações de natureza pecuniária.

Importa notar que imperativa é não só a prestação de contas, mas também a sua completa e regular prestação, já que a ausência ou a imprecisão de documentos que inviabilizem ou tornem embaraçoso o seu exame é tão grave quanto a omissão do próprio dever de prestá-las, sendo de bom alvitre destacar que a simples indicação, em extratos, notas de empenho, notas fiscais ou recibos, do fim a que se destina o dispêndio não é suficiente para comprová-lo, regularizá-lo ou legitimá-lo.

Dignos de referência são os ensinamentos dos festejados doutrinadores J. Teixeira Machado Júnior e Heraldo da Costa Reis, *in* Lei 4.320 Comentada, 28 ed, Rio de Janeiro: IBAM, 1997, p. 125, *ad litteram*:

Os comprovantes da entrega do bem ou da prestação do serviço não devem, pois, limitar-se a dizer que foi fornecido o material, foi prestado o serviço, mas referir-se à realidade de um e de outro, segundo as especificações constantes do contrato, ajuste ou acordo, ou da própria lei que determina a despesa.

Ademais, os princípios da legalidade, da moralidade e da publicidade administrativas, estabelecidos no artigo 37, *caput*, da Lei Maior, demandam, além da comprovação da despesa, a efetiva divulgação de todos os atos e fatos relacionados à gestão pública. Portanto, cabe ao ordenador de despesas, e não ao órgão responsável pela fiscalização, provar que não é responsável pelas infrações, que lhe são imputadas, das leis e regulamentos na aplicação do dinheiro público, consoante entendimento do eg. Supremo Tribunal Federal – STF, *verbis*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02303/08

MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. CONTAS JULGADAS IRREGULARES. APLICAÇÃO DA MULTA PREVISTA NO ARTIGO 53 DO DECRETO-LEI 199/67. A MULTA PREVISTA NO ARTIGO 53 DO DECRETO-LEI 199/67 NÃO TEM NATUREZA DE SANÇÃO DISCIPLINAR. IMPROCEDÊNCIA DAS ALEGAÇÕES RELATIVAS A CERCEAMENTO DE DEFESA. EM DIREITO FINANCEIRO, CABE AO ORDENADOR DE DESPESAS PROVAR QUE NÃO É RESPONSÁVEL PELAS INFRAÇÕES, QUE LHE SÃO IMPUTADAS, DAS LEIS E REGULAMENTOS NA APLICAÇÃO DO DINHEIRO PÚBLICO. COINCIDÊNCIA, AO CONTRÁRIO DO QUE FOI ALEGADO, ENTRE A ACUSAÇÃO E A CONDENAÇÃO, NO TOCANTE À IRREGULARIDADE DA LICITAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO. (STF – Pleno – MS 20.335/DF, Rel. Ministro Moreira Alves, Diário da Justiça, 25 fev. 1983, p. 8) (grifo inexistente no original)

Visando aclarar o tema em disceptação, vejamos parte do voto do ilustre Ministro Moreira Alves, relator do supracitado Mandado de Segurança, *ipsis litteris*:

Vê-se, pois, que em tema de Direito Financeiro, mais particularmente, em tema de controle da aplicação dos dinheiros públicos, a responsabilidade do Ordenador de Despesas pelas irregularidades apuradas se presume, até prova em contrário, por ele subministrada.

A afirmação do impetrante de que constitui heresia jurídica presumir-se a culpa do Ordenador de despesas pelas irregularidades de que se cogita, não procede, portanto, parecendo decorrer, quiçá, do desconhecimento das normas de Direito Financeiro que regem a espécie. (grifo nosso)

Já o eminente Ministro Marco Aurélio, relator na Segunda Turma do STF do Recurso Extraordinário n.º 160.381/SP, publicado no Diário da Justiça de 12 de agosto de 1994, página n.º 20.052, destaca, em seu voto, o seguinte entendimento: “O agente público não só tem que ser honesto e probo, mas tem que mostrar que possui tal qualidade. Como a mulher de César.”

Acerca dos dispêndios com locação de veículo para o Gabinete da Prefeita, a unidade de instrução apurou que, em 2007, a Comuna gastou R\$ 73.450,00 com o aluguel de uma camioneta FORD RANGER, cabine dupla, fl. 1.243. Segundo relato inicial, em 2005 foram pagos R\$ 45.860,00, em 2006, R\$ 39.550,00 e em 2008, 44.800,00, o que totaliza R\$ 203.660,00, incluindo o que foi gasto no ano em tela (R\$ 73.450,00). De acordo com os peritos do Tribunal, esse montante seria suficiente para adquirir dois automóveis com as mesmas características no mercado. Neste caso, fica patente a violação dos princípios constitucionais da economicidade e da eficiência.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02303/08

Por último, os técnicos deste Sinédrio de Contas, com base no resumo das folhas de pagamento do pessoal efetivo, que perfizeram um montante de R\$ 828.618,79, bem como nas alíquotas de contribuição devidas pelos segurados ao Instituto de Previdência dos Servidores Públicos Municipais de Frei Martinho/PB e estabelecidas pela Lei Municipal n.º 087, de 04 de abril de 2005, sendo 14,11% (catorze vírgula onze por cento) para a parcela patronal e 11% (onze por cento) para a do segurado, evidenciaram que os recolhimentos efetuados pelo Poder Executivo em 2007 em favor do instituto ficaram aquém da quantia efetivamente devida.

Segundo cálculos realizados em relatório complementar, fls. 1.575/1.576, os encargos patronais devidos à entidade de previdência local alcançaram o patamar de R\$ 116.918,11, mas a parcela paga somou apenas R\$ 64.273,56, restando por quitar a diferença de R\$ 52.644,55. Já quanto à contribuição do servidor, a importância devida era de R\$ 91.148,07, enquanto os recolhimentos totalizaram R\$ 81.947,75, restando a recolher uma quantia de R\$ 9.200,32. Ressalte-se que, devidamente intimada para apresentar esclarecimentos, fls. 1.577/1.579, a ex-administradora da Comuna, Sra. Ana Adélia Nery Cabral, deixou o prazo transcorrer *in albis*.

Embora seja preciso pontuar que o cálculo do montante exato das dívidas previdenciárias da Urbe respeitantes à competência de 2007 cabe à autarquia municipal, devendo, portanto, ser enviada representação à sua gestora, Sra. Maria Dalva Dias, com vistas à adoção das medidas cabíveis, cumpre assinalar que as irregularidades em comento representam séria ameaça ao equilíbrio financeiro e atuarial que deve perdurar nos sistemas previdenciários, com vistas a resguardar o direito dos segurados em receber seus benefícios no futuro.

Além do mais, o fato pode ser enquadrado como ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública, segundo estabelece o art. 11, inciso I, da já mencionada lei que trata das sanções aplicáveis aos agentes públicos (Lei Nacional n.º 8.429/1992), senão vejamos:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da Administração Pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres da honestidade, imparcialidade, legalidade e a lealdade às instituições, e notadamente:

I – praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência; (grifos inexistentes no original)

Referidas máculas, em virtude de sua gravidade, constituem, inclusive, motivo suficiente para a emissão de parecer contrário à aprovação das contas, conforme determina o item "2.5" do Parecer Normativo PN – TC n.º 52/2004 deste eg. Tribunal e acarretam sérios danos ao erário, tornando-se, portanto, eivas insanáveis, concorde entendimento do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, *verbum pro verbo*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02303/08

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. INELEGIBILIDADE. REJEIÇÃO DE CONTAS. RECOLHIMENTO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. INCIDÊNCIA. SUBSÍDIO. AGENTE POLÍTICO. PARCELAMENTO. IRRELEVÂNCIA. REGISTRO DE CANDIDATO. INDEFERIMENTO. 1. A falta de recolhimento de contribuições previdenciárias, por si só, acarreta dano ao erário e caracteriza irregularidade insanável, apta a atrair a incidência da cláusula de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, *g*, da LC n.º 64/90. (...) (TSE – AgR-REspe n.º 32.153/PB, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, Publicado na Sessão de 11 dez. 2008, de acordo com o § 3º do art. 61 da Res./TSE n.º 22.717/2008)

Feitas todas essas colocações, merece destaque o fato de que, dentre outras irregularidades e ilegalidades, seis das máculas remanescentes nos presentes autos constituem motivo de emissão, pelo Tribunal, de parecer contrário à aprovação das contas da ex-Prefeita Municipal de Frei Martinho/PB, conforme disposto nos itens "2", "2.1", "2.5", "2.8", "2.9" e "2.10", do Parecer Normativo PN – TC n.º 52/2004, *in verbis*:

2. Constituirá motivo de emissão, pelo Tribunal, de PARECER CONTRÁRIO à aprovação de contas de Prefeitos Municipais, independentemente de imputação de débito ou multa, se couber, a ocorrência de uma ou mais das irregularidades a seguir enumeradas:

2.1. abertura e utilização de créditos adicionais sem autorização legislativa;

(...)

2.5. não retenção e/ou não recolhimento das contribuições previdenciárias aos órgãos competentes (INSS ou órgão do regime próprio de previdência, conforme o caso), devidas por empregado e empregador, incidentes sobre remunerações pagas pelo Município;

(...)

2.8. percepção, pelo Prefeito e Vice-Prefeito, de remuneração superior à legalmente fixada, de diárias não comprovadas, de ajudas de custo injustificadas e de outras vantagens que constituam formas indiretas de remuneração;

2.9. incompatibilidade não justificada entre os demonstrativos, inclusive contábeis, apresentados em meios físico e magnético ao Tribunal;

2.10. não realização de procedimentos licitatórios quando legalmente exigidos; (nossos grifos)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02303/08

Assim, diante das transgressões a disposições normativas do direito objetivo pátrio, decorrentes da conduta implementada pela Chefe do Poder Executivo da Comuna de Frei Martinho/PB durante o exercício financeiro de 2007, Sra. Ana Adélia Nery Cabral, além de outras deliberações, resta configurada a necessidade imperiosa de imposição da multa de R\$ 2.805,10, prevista no art. 56 da Lei Orgânica do TCE/PB (Lei Complementar Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993), sendo a ex-gestora enquadrada nos seguintes incisos do referido artigo, *verbatim*:

Art. 56. O Tribunal poderá também aplicar multa de até Cr\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de cruzeiros) aos responsáveis por:

I – (*omissis*)

II – infração grave a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

III – ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao Erário;

Ex positis, proponho que o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba:

1) Com base 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 n.º 18/93, *EMITA PARECER CONTRÁRIO* à aprovação das contas de governo da ex-Prefeita Municipal de Frei Martinho/PB, Sra. Ana Adélia Nery Cabral, relativas ao exercício financeiro de 2007, encaminhando a peça técnica à consideração da eg. Câmara de Vereadores do Município para julgamento político.

2) Com fundamento no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 18/93, *JULGUE IRREGULARES* as contas de gestão da Ordenadora de Despesas do Comuna no exercício financeiro de 2007, Sra. Ana Adélia Nery Cabral.

3) *IMPUTE* à ex-Prefeita Municipal de Frei Martinho/PB, Sra. Ana Adélia Nery Cabral, débito no montante de R\$ 223.335,46 (duzentos e vinte e três mil, trezentos e trinta e cinco reais, e quarenta e seis centavos), sendo R\$ 145.261,84 referentes a gastos com doações de materiais de construção sem evidência do efetivo recebimento pelos beneficiários, R\$ 31.684,06 respeitantes a despesas com combustíveis em quantidade acima do aceitável, R\$ 19.480,12 atinentes ao lançamento de dispêndios sem qualquer demonstração documental, R\$ 16.949,44 relativos ao registro de saldo financeiro ao final do exercício sem comprovação e R\$ 9.960,00 correspondentes ao excesso na remuneração recebida.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02303/08

4) *IMPUTE* ao ex-vice-Prefeito da Comuna de Frei Martinho/PB, Sr. João Bosco, débito no montante de R\$ 4.980,00 (quatro mil, novecentos e oitenta reais), respeitantes ao recebimento de subsídios acima do valor estabelecido em norma municipal.

5) *FIXE* o prazo de 60 (sessenta) dias para que ambos efetuem o recolhimento voluntário aos cofres públicos municipais dos débitos imputados, cabendo ao atual Prefeito Municipal, Sr. Francivaldo Santos de Araújo, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, velar pelo integral cumprimento da decisão, sob pena de responsabilidade e intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba, e na Súmula n.º 40, do colendo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.

6) *APLIQUE MULTA* à ex-Chefe do Poder Executivo, Sra. Ana Adélia Nery Cabral, na importância de R\$ 2.805,10 (dois mil, oitocentos e cinco reais, e dez centavos), com base no que dispõe o art. 56 da Lei Orgânica do Tribunal – LOTCE/PB.

7) *ASSINE* o lapso temporal de 30 (trinta) dias para pagamento voluntário desta penalidade ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, conforme previsto no art. 3º, alínea "a", da Lei Estadual n.º 7.201, de 20 de dezembro de 2002, com a devida comprovação do seu efetivo cumprimento a esta Corte dentro do prazo estabelecido, cabendo à Procuradoria Geral do Estado da Paraíba, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, velar pelo integral cumprimento da deliberação, sob pena de intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba, e na Súmula n.º 40 do eg. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.

8) *ENCAMINHE* cópia da presente deliberação ao suplente de Vereador da Câmara Municipal de Frei Martinho/PB, Sr. Damião Eloi Dantas, subscritor de denúncias formuladas em face da Sra. Ana Adélia Nery Cabral, para conhecimento.

9) *FAÇA* recomendações no sentido de que o atual Prefeito da Comuna, Sr. Francivaldo Santos de Araújo, não repita as irregularidades apontadas no relatório da unidade técnica deste Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes.

10) Com fulcro no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Constituição Federal, *COMUNIQUE* à gestora do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos Municipais de Frei Martinho/PB, Sra. Maria Dalva Dias, acerca do recolhimento de contribuições previdenciárias dos segurados e patronal, relativas à competência de 2007, em montante inferior ao percentual legalmente estabelecido.

11) Igualmente, com apoio no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, cabeça, da Lei Maior, *REMETA* cópias das peças técnicas, fls. 1.231/1.245, 1.249/1.250, 1.493/1.505, 1.543/1.555 e 1.575/1.576, da preliminar e do parecer do Ministério Público Especial, fls. 1.557/1.561 e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02303/08

1.587/1.597, respectivamente, bem como desta decisão à augusta Procuradoria Geral de Justiça do Estado da Paraíba, para as providências cabíveis.

É a proposta.