



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC nº 3445/09

*Poder Executivo Municipal. Administração Direta Municipal. Prefeitura de Nova Olinda. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2008. Prefeito. Ordenador de Despesas. 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 irregulares e/ou não comprovadas – Burla ao Concurso Público – Não aplicação do percentual mínimo dos recursos do FUNDEB em remuneração e valorização do magistério - Não aplicação do percentual mínimo de impostos e transferências em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - Transgressões a Princípios da Administração Pública, a dispositivos de natureza constitucional, infraconstitucional e regulamentar. **Irregularidade das contas em apreço, atendimento parcial às exigências da LRF, imputação de valor ao Gestor municipal, aplicação de multa, comunicação aos Ministérios Públicos Eleitoral e Estadual e a Receita Federal do Brasil, determinação à Secretaria do Pleno para anexação de cópias a PCA 2010 e recomendações à atual Administração do Poder Executivo.***

ACÓRDÃO APL-T C- 921 /2010

RELATÓRIO

*Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas do Município de Nova Olinda, relativa ao exercício financeiro de 2008, de responsabilidade do Prefeito e Ordenador de Despesas, Srº **Francisco Rosado da Silva**.*

A Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal V – DIAGM V, com base nos documentos insertos nos autos e nas informações colhidas em inspeção in loco, realizada no período de 8 a 12/02/2010, emitiu o relatório inicial de fls. 1.002/1.018, evidenciando os seguintes aspectos da gestão municipal:

1. Sobre a gestão orçamentária, destaca-se:

- a) o orçamento foi aprovado através da Lei Municipal n.º 438, de 19 de novembro de 2007, estimando a receita e fixando a despesa em R\$ 7.245.645,00, como também autorizando abertura de créditos adicionais suplementares em 50% da despesa fixada na LOA;*
- b) durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares e especiais no montante de R\$ 2.497.140,00 e R\$ 416.159,00 respectivamente;*
- c) a receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou o valor de R\$ 7.581.962,70, superior em 4,64% do valor previsto no orçamento;*
- d) a despesa orçamentária realizada atingiu a soma de R\$ 7.251.683,76, superior em 0,08% do valor previsto no orçamento;*
- e) o somatório da Receita de Impostos e das Transferências – RIT atingiu a soma de R\$ 5.212.679,25;*
- f) a Receita Corrente Líquida - RCL alcançou o montante de R\$ 7.361.962,70.*

2. No tocante aos demonstrativos apresentados:

- a) o Balanço Orçamentário apresentou superávit equivalente a 4,36% da receita orçamentária arrecadada;*
- b) o Balanço Financeiro registrou um saldo para o exercício seguinte, no valor de R\$ 1.754.138,12;*
- c) o Balanço Patrimonial evidenciou déficit financeiro no valor de R\$ 642.643,42;*

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\$ 434.379,61 correspondendo a 5,99% da Despesa Orçamentária Total (DOTR), tendo sido pago no exercício, apenas, R\$ 99.787,18.

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\$ 1.182.461,36** ou **59,22%** das disponibilidades do FUNDEF (limite mínimo=60%);
- b) a aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) alcançou o montante de R\$ 1.137.089,82 ou **21,81%** da RIT (limite mínimo=25%);
- c) o Município despendeu com saúde a importância de R\$ 1.034.563,07 ou **19,85%** da RIT;
- d) as despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R\$ 3.413.222,36 ou **46,36%** da RCL (limite máximo=60%);
- e) as despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R\$ 3.227.271,37 ou **43,84%** da RCL (limite máximo=54%).

Em Relatório Inicial (fls. 1.002/1.018), o Órgão de Instrução manifestou-se apontando as seguintes irregularidades atribuídas ao exercício de competência do ex-Prefeito, Sr^o Francisco Rosado da Silva:

Gestão Fiscal:

- I) Repasse para o Poder Legislativo a menor do que dispõe o inciso III, do § 2º, art. 29-A, da Constituição Federal;
- II) Não envio do REO referente ao 4º bimestre para este Tribunal;
- III) Não comprovação da publicação dos REOs em órgão de imprensa oficial;
- IV) Não comprovação da publicação dos RGFs em órgão de imprensa oficial;
- V) Insuficiência financeira para saldar compromissos de curto prazo, no valor de R\$ 1.853.091,48.

Gestão Geral:

- 1) Utilização de créditos adicionais sem fontes de recursos no valor de R\$ 567.762,30;
- 2) Déficit financeiro no Balanço Patrimonial no montante de R\$ 642.643,42;
- 3) Realização de despesas sem licitação no montante de R\$ 1.107.592,84, correspondendo a 15,27% da despesa orçamentária total;
- 4) Pagamento de remuneração em excesso ao Prefeito, num acréscimo de R\$ 19.800,00;
- 5) Aplicações em magistério no percentual de 59,22% dos recursos do FUNDEB, abaixo, portanto, do mínimo estabelecido de 60%;
- 6) Aplicações em MDE no percentual de 21,81%, não atendendo ao limite mínimo de 25%;
- 7) Ineficiência na administração das folhas de pagamento da Prefeitura Municipal;
- 8) Dívida Flutuante no montante de R\$ 3.607.229,60, correspondendo ao percentual de 49,74% da despesa total empenhada;
- 9) Escolas municipais da zona rural em péssimo estado de conservação e funcionamento;
- 10) Não funcionamento, durante o exercício de 2008, do Conselho Municipal de Saúde;
- 11) Não funcionamento, durante o exercício de 2008, do Conselho Municipal de Educação, do Conselho do FUNDEB e do Conselho de Alimentação Escolar;
- 12) Existência de um posto de saúde na zona rural em situação de abandono;

- 13) Ausência de controle patrimonial de bens pertencentes à Prefeitura Municipal;
- 14) Inconsistência nos dados referente aos bens móveis e imóveis registrados no Balanço Patrimonial;
- 15) Ausência no município de cadastro e contabilização de dívida ativa;
- 16) Contratação de servidores sem realização de concurso público;
- 17) Despesas não comprovadas no montante de R\$ 662.079,25;
- 18) Despesas insuficientemente comprovadas no valor total de R\$ 294.426,76;
- 19) Despesas irregulares com repasses a entidades privadas no montante de R\$ 117.000,00;
- 20) Concessão de diárias sem formalização de processos;
- 21) Despesas irregulares com publicidade em ano eleitoral, contrariando a Lei Federal nº 9.504/97;
- 22) Não recolhimento tempestivo de contribuição previdenciária ao INSS – parte patronal – no montante estimado de R\$ 484.693,42;
- 23) Apropriação indébita previdenciária de contribuição ao INSS – parte do servidor – no valor total de R\$ 110.057,67.

Tendo em vista as irregularidades que o Órgão de Instrução apontou em seu relatório inicial, e atendendo aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Relator determinou, a notificação do Sr. Francisco Rosado da Silva, ex-gestor do município, o qual deixou escoar o prazo regimental sem apresentação de defesa.

O Órgão Ministerial, através do Parecer nº 0881/10 (fls. 1.024/1.029), da lavra do ilustre do Procurador-Geral Marcílio Toscano Franca Filho, propugnou pela(o):

- a) **Emissão de parecer contrário à aprovação das contas do ex-Prefeito do Município de Nova Olinda, Sr. Francisco Rosado da Silva, relativas ao exercício de 2008;**
- b) **Imposição de multa legal** (art. 56, inc. II, LOTCE) ao ex-Prefeito em face do cometimento de infrações às normas legais;
- c) **Imputação de débito** ao ex-Prefeito por toda a despesa insuficientemente comprovada e irregular, cf. liquidação da Auditoria, tudo acrescido da multa legal (art. 55, LOTCE);
- d) **Remessa de cópia dos presentes autos à Procuradoria Geral de Justiça para providências que entender cabíveis;**
- e) **Recomendar** ao atual Prefeito de Nova Olinda, no sentido da estrita observância às normas constitucionais e infraconstitucionais, e quanto à gestão geral, não incorrer em quaisquer falhas e irregularidades hauridas e confirmadas pela Auditoria neste álbum processual, sob pena de repercussão negativa em prestações de contas futuras e aplicação de novas penalidades pecuniárias às autoridades responsáveis.

Por sugestão da Assessoria de Gabinete, assim como, por excesso de zelo e prudência, o Relator determinou a renotificação do ex-Mandatário, Sr. Francisco Rosado da Silva, no intuito deste exercer o direito ao contraditório e a ampla defesa, permanecendo o mesmo inerte perante o esvair do prazo regimental.

Encontra-se, ainda, encartado no caderno processual solicitação da atual Prefeita do Município de Nova Olinda, Sr. Maria do Carmo Silva, cujo objeto refere-se ao envio de cópia do REO relativo ao 2º bimestre, tendo em vista que o citado documento não foi encontrado na sede Administrativa, como também, não foi obtido através do responsável pela contabilidade da gestão anterior.

Em novel manifestação, o Parquet, por intermédio do Parecer nº 01503/10 (fls. 1.044/1.047), da lavra do Procurador-Geral Marcílio Toscano Franca Filho, ratificou in totum o que fora alvitrado no Parecer anterior.

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

VOTO DO RELATOR

Ab initio, é de bom tom deixar consignado que a reincidência das falhas é a marca das contas em discepção. Parte maciça das eivas ora evidenciadas foram, também, identificadas no processo que tratou da análise da prestação de contas referente ao exercício de 2007, cuja relatoria me coube. A espelho do ocorrido na PCA de 2007, o ex-Gestor mesmo regularmente notificado, em duas situações distintas, ao silenciar-se, abdicou do direito de apresentar contrarrazões as máculas a ele imputadas.

As condutas comissivas e omissivas acima descritas autorizam a presunção de que o citado agente político nutre indiferença pelo ordenamento jurídico pátrio na medida em que, de forma recalcitrante, repete as irregularidades/ilegalidades observadas em processos pretéritos, como também, denota a pouca atenção dispensada a esta Corte de Contas quando, a exemplo de exercícios anteriores, deixa transcorrer in albis os prazos regimentais sem a apresentação de qualquer justificativa para falhas que lhe foram atribuídas.

A partir deste ponto passo a divagar, com a atenção que o caso requer, de forma individualizada, sobre todas as máculas apontadas pela Auditoria.

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

O § 2º, art. 29-A, da CFRB, através dos seus incisos I e III, estabelece dois parâmetros que determinam limites ao repasse a ser efetuado para o Legislativo Municipal. A princípio, o referido repasse deve observar ambos os dispositivos, porém, a prática comporta exceções. Senão vejamos.

No caso concreto, o Poder Executivo Municipal de Nova Olinda não poderia transferir recursos, a título de duodécimo, ao Legislativo em valor superior a 8% da Receita de Impostos e Transferências (RIT) do exercício anterior, por força do inciso primeiro do art. 29-A, com redação dada pela Emenda Constitucional 25/00. Mandamento observado.

Já o inciso III, § 2º, art. 29-A, institui que o repasse não poderá ser inferior ao estipulado na Lei Orçamentária Anual, sob pena de incorrer em crime de responsabilidade o Alcaide. Contudo, tal dispositivo tem sua aplicação condicionada a não ultrapassagem do limite explicitado no parágrafo anterior, ou seja, as transferências para os Parlamentos Mirins não serão inferiores ao autorizado na LOA, contanto que este não sobeje ao percentual de 8% da RIT.

Se considerarmos que a RIT importou em R\$ R\$ 4.419.188,19, o repasse máximo ao Legislativo permitido atingiria a cifra de R\$ 353.535,05, portanto, o montante a ser transferido estimado pela LOA, R\$ 387.800,00, não poderia ser realizado, tendo em vista a ultrapassagem daquele percentual.

Diante do explanado, concessa vênia ao entendimento do Órgão Auditor, não vislumbro qualquer afronta ao inciso III, § 2º, art. 29-A, da Carta Federal.

- Não envio do REO referente ao 4º bimestre para este Tribunal.

- Não comprovação da publicação dos REOs em órgão de imprensa oficial.

- Não comprovação da publicação dos RGFs em órgão de imprensa oficial.

A Constituição Nacional, alcinhada de Carta Cidadã, erigiu a Princípio da Administração Pública a Publicidade. Ao determinar a necessidade de dar publicidade a todos os atos relativos à administração pública, o legislador, sabiamente, intentou dar ares de transparência a condução da res pública, fomentando, sobremaneira, as formas de controle: interno, externo e social.

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

Para além do princípio esculpido no art. 37 da CF, a Lei Complementar nº 101/00 estatuiu nos artigos 52 e 53 a obrigatoriedade na publicação dos Relatórios de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal.

Ante o exposto, a conduta omissiva afronta diretamente preceitos constitucionais e legais ensejando a emissão de Parecer contrário à aplicação das contas em disceptação, conforme Parecer Normativo PN TC n° 52/04.

- Insuficiência financeira para saldar compromissos de curto prazo, no valor de R\$ 1.853.091,48.

- Déficit financeiro no Balanço Patrimonial no montante de R\$ 642.643,42.

- Dívida Flutuante no montante de R\$ 3.607.229,60, correspondendo ao percentual de 49,74% da despesa total empenhada.

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

Da exegese do disposto extrai-se que a responsabilidade fiscal tem por finalidade precípua a manutenção do equilíbrio das contas públicas. Ao praticar conduta vedada pelo art. 42¹ da Lei Complementar n° 101/00, o ex-Prefeito comprometeu o propalado equilíbrio e, por consequência, a viabilidade da administração futura, mácula que, per si, dá azo a emissão de Parecer contrário à aprovação de suas contas de gestão.

- Utilização de créditos adicionais sem fontes de recursos no valor de R\$ 567.762,30.

O Órgão de Instrução deste Tribunal aponta a existência de Créditos Adicionais abertos/utilizados sem fonte de recursos no valor de R\$ 567.762,30, contrariando o artigo 167, inciso V, da Constituição Federal, bem como o disciplinado no art. 43 da Lei n° 4.320/64, in verbis:

CF/88:

Art. 167. São vedados:

(...)

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

Lei 4.320/64:

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa.

Assim, a abertura e utilização de créditos adicionais sem fonte de recursos constitui ato ilícito, porquanto realizado ao arrepio do normativo legal que regulamenta a matéria, e principalmente por afetar um mandamento constitucional, motivos que ensejam emissão de Parecer Contrário.

Ademais, resta informar que a eiva em apreço também fora observada nos dois exercício anteriores ao em análise caracterizando reincidência.

- Pagamento de remuneração em excesso ao Prefeito, num acréscimo de R\$ 19.800,00.

A falha acima, também, foi constatada nos dois últimos exercícios anteriores ao em exame, demonstrando de forma incontestada a reincidência.

Conforme o relatório da Auditoria, o valor dos subsídios devidos aos agentes políticos (período 2005/2008) foi fixado pela Lei Municipal n° 364/2004. Este diploma legal estabeleceu com o subsídio do Mandatário Municipal o valor mensal de R\$ 3.700,00, que em doze meses alcançaria a cifra de R\$ 44.400,00. Porém, o citado agente político percebeu a quantia de R\$ 64.200,00, ou seja, R\$ 19.800,00 a mais que o montante legalmente permitido.

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

Ao compulsar detidamente o Parecer PPL TC n° 143/09, referente às contas do Executivo de Nova Olinda 2007, percebe-se que durante período predito, o mesmo foi reajustado, por intermédio da Lei n° 424/2006, passando o Chefe do Executivo a perceber R\$ 5.000,00 mensais.

Sem embargos, é imperioso trazer à baila o disposto no art. 3° da Lei n° 364/2004. Citado preceptivo, estabelece que majoração dos valores dos subsídios, no interregno temporal descrito no diploma legal, observará “o índice de reajuste atribuídos aos funcionários públicos municipais”. Destarte, considerando a inexistência do reajuste aos funcionários, os agentes políticos, ao arrepio da lei, alteraram seus subsídios incidindo em percepção de excesso de remuneração, cujo valor sobejado deve ser devolvido ao Erário.

- Ausência de controle patrimonial de bens pertencentes à Prefeitura Municipal.

- Inconsistência nos dados referente aos bens móveis e imóveis registrados no Balanço Patrimonial.

É dever da Administração manter inventário atualizado sobre os bens permanentes móveis e imóveis, com determina a Lei n° 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.

Nesta senda, cabe recomendar ao atual gestor que proceda ao registro dos bens permanentes da Edilidade.

- Ausência no município de cadastro e contabilização de dívida ativa.

A LRF, art. 11, preconiza que constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação. Ao instituir este regramento, a Lei de Responsabilidade Fiscal nitidifica a intenção de tornar os Estados menos dependentes da União e os Municípios dos repasses estaduais e federais, legais e constitucionais, na medida em que arrecadam seus próprios tributos, inclusive com a regular inscrição de seus créditos em Dívida Ativa, tornando-os passíveis de cobrança judicial.

A escrituração em Dívida Ativa de créditos municipais vencidos, tributários ou não, é ato vinculado da autoridade competente para o registro, tendente a resguardar o direito da Edilidade. Os créditos inscritos gozam de presunção de certeza e liquidez, e seu registro é condição sine qua non para a realização deste mediante a proposição de ação de execução fiscal. Desta feita, deixar de praticar ato de ofício importa em conduta desidiosa e particularmente nociva às finanças públicas, na medida em que decai o direito de cobrar tais haveres. Seguindo este raciocínio, é de bom alvitre recomendar ao atual Gestor municipal no sentido de que não só promova a escrituração da dívida ativa como também envie esforços para a realização dos créditos ali inscritos.

- Realização de despesas sem licitação no montante de R\$ 1.107.592,84, correspondendo a 15,27% da despesa orçamentária total.

O inciso XXI, art. 37, da CF, assim dispõe:

“Art 37 (...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”

*Em que se pese o preceptivo constitucional, percebe-se que a PM de Juru deixou de licitar despesas, no montante de R\$ 1.107.592,84, correspondendo a 15,27% da despesa orçamentária total. Impõe deixar nítido que a infração trazida à baila encontra-se elencada no rol dos motivos necessários a emissão de Parecer Contrário à aprovação das contas anuais, conforme Parecer Normativo PN TC n° 52/04, e, também constitui séria ameaça aos princípios administrativos da **legalidade, impessoalidade e moralidade.***

- Escolas municipais da zona rural em péssimo estado de conservação e funcionamento.
- Não funcionamento, durante o exercício de 2008, do Conselho Municipal de Saúde.
- Não funcionamento, durante o exercício de 2008, do Conselho Municipal de Educação, do Conselho do FUNDEB e do Conselho de Alimentação Escolar.
- Existência de um posto de saúde na zona rural em situação de abandono.

As imperfeições acima elencadas reportam-se a fatos visualizados durante a inspeção in loco, ou seja, ao longo do exercício de 2010, fugindo ao escopo das presentes contas. Sendo assim, entendo que os temas perquiridos devem ser apurados em toda a extensão na PCA de 2010.

- Contratação de servidores sem realização de 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.

Segundo o relatório exordial, 35,96% das despesas contabilizadas com pessoal refere-se à contratação por tempo determinado e outras contratações de serviços de terceiros para desenvolvimento de atividades típicas de pessoal efetivo. A prática desidiosa adotada, no período sob exame, entra em rota de colisão frontal com o referido Instituto e repercute negativamente na apreciação das contas epigrafadas.

- Concessão de diárias sem formalização de processos.

Preconizado na RN TC 09/2001 está a necessidade de formalização de processo específico para a concessão de diárias. A inobservância deste dispositivo infralegal, juntamente com outras tantas faltas, acena o grau de desordem administrativa vivenciada pelo Município de Nova Olinda durante o período analisado. Cabe recomendação.

- Despesas irregulares com publicidade em ano eleitoral, contrariando a Lei Federal nº 9.504/97.

A Unidade Técnica de Instrução dá conta da existência de despesas com publicidade nos três meses que antecederam as eleições de 2008, no valor de R\$ 6.400,00, em linha de colisão frontal com a norma legal (art. 73, inciso VI, alínea b, Lei nº 9.504/97²).

Considerando que a possível infringência repousa em campo alheio as competências desta Corte de Contas, necessário se faz comunicar, com remessa de cópias, ao Ministério Público Eleitoral para adoção das medidas adequadas ao caso.

- Despesas irregulares com repasses a entidades privadas no montante de R\$ 117.000,00.

Consoante o Órgão de Instrução, o Executivo Municipal efetuou repasses às entidades privadas ACINODA e ASPROMAN, nos valores de R\$ 75.000,00 e R\$ 42.000,00, respectivamente. Mesmo solicitadas cópias dos convênios firmados e Administração não as forneceu, concluindo a Auditoria pela irregulares tais despesas.

A limine, ressalte-se que a impropriedade em tela também mereceu extensos comentários quando da apreciação da prestação de contas do exercício de 2007 (Parecer PPL TC nº 0143/09), por mim

² Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

(...)

b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;

relatada, os quais se aplicam a integralidade ao presente e faço questão de reproduzi-los, verbo ad verbum:

Inicialmente, é de bom tom clarear que as constatações acima demonstram, de forma inequívoca, a procedência da denúncia formulada pelo Sr. Antônio de Sousa Neto.

Conforme o relatório exordial, a PM de Nova Olinda, no exercício financeiro de 2005, celebrou convênios com duas associações (ASPROMAN e ACINODA). Citados convênios tinham como objeto a prestação de serviços em órgão público, por parte daquela, enquanto a Edilidade se obrigava a repassar recursos como contraprestação.

Resta informar que os aludidos pactos chegaram a termo ao final daquele ano. Inobstante a ausência de renovação formal dos compromissos assumidos, a Edilidade estendeu aos anos de 2006, 2007 e 2008 os repasse financeiro para aquelas, que continuaram a exercer suas atividades no Município. Durante o exercício em apreço, a PM de Nova Olinda transferiu recursos da ordem de R\$ 292.600,00, sendo R\$ 52.600,00 para a ASPROMAN e R\$ 240.000,00 para a ACINODA (fls. 1630). O fato narrado enseja a aplicação de multa pessoal ao ex-Gestor com supedâneo no inciso II, art. 56 da LOTCE.

Quanto à imputação ao Gestor sugerida pelo Parquet, no valor referente aos recursos transferidos as associações declinadas (R\$ 292.600,00), em 2007, peço vênia para divergir, tendo em vista que a Unidade de Instrução em momento algum relatou a não comprovação dos serviços prestados por parte daquelas. Neste tocante a peça de instrução asseverou que tal montante fora aplicado no pagamento de pessoal que laborou a serviço da Edilidade. Desta feita, atribuir responsabilidade ao Alcaide e, conseqüentemente, imputar-lhe débito ante a ciência da efetiva execução das obrigações assumidas pelas organizações, além de injusto, resulta em enriquecimento sem causa por parte da Municipalidade.

A Auditoria também acenou para a ocorrência de artifícios legais, cujo resultado obtido desaguava para a contratação indireta de servidores, onde as ditas associações funcionavam como intermediárias, a exemplo do expediente utilizado pela Prefeitura quando celebram Termo de Parceria com OSCIPs.

Este Tribunal, em diversas oportunidades, por entender que as práticas discorridas importavam em burla ao concurso público, à LRF, bem como a Legislação Trabalhista e Previdenciária, considerou irregulares tais Termos de Parceria/Convênios. Destarte, entendo que a falha em comento é passível de aplicação multa pessoal ao gestor, como também da azo a recomendação a Administração atual no sentido de se evitar a repetição das falhas apontadas.

Por fim, no que tange aos aspectos da denúncia relacionados acumulação de funções do Sr. Sandoval Lopes Siqueira, o qual, além de Secretário Municipal de Agricultura, respondia pela Presidência da ACINODA (Associação dos Moradores da Cidade de Nova Olinda) e do Sindicato dos Trabalhadores Rurais do Município de Nova Olinda, filio-me, de forma integral, a posição guardada pelo Órgão Ministerial, como segue:

“O quadro descrito representa ofensa ao Princípio da Moralidade e da Impessoalidade. Houve favorecimento indevido praticado pelo Gestor em relação ao citado Secretário. A celebração do convênio entre a Prefeitura Municipal e a nominada associação, presidida pelo agente público, denota que os interesses pessoais foram privilegiados em detrimento do

interesse público, situação inaceitável em um Estado Democrático-Constitucional.”

- Aplicações em magistério no percentual de 59,22% dos recursos do FUNDEB, abaixo, portanto, do mínimo estabelecido de 60%.

O art. 22, da Lei Federal nº 11.494/07, refletindo instituído no inciso XII, art. 60, dos ADCTs, da FF/88, estabelece que pelo menos 60% dos recursos anuais do Fundo serão destinados ao pagamento de remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

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

- Aplicações em MDE no percentual de 21,81%, não atendendo ao limite mínimo de 25%.

A Constituição Cidadã, em seu art. 212, assim determina:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

*O Constituinte, de forma acertada, quando elevou a Educação a direito fundamental subjetivo, tratou de assegurar, em todos níveis da Federação, **recursos mínimos** a Ela destinados na expectativa de proporcionar amplo e irrestrito acesso a todos os cidadãos a um sistema educacional qualitativo e quantitativamente suficiente.*

Por todo exposto, não paira qualquer dúvida sobre a ação negligente do Gestor que, ao deixar de aplicar recursos, repito, mínimos em MDE, além de contrariar preceito constitucional, atraiu para si situação que, a exemplo de tantas outras elencadas no almanaque processual, conduz a emissão de Parecer Contrário à aprovação da Prestação de Contas ora examinada.

- Despesas não comprovadas no montante de R\$ 662.079,25.

- Despesas insuficientemente comprovadas no valor total de R\$ 294.426,76.

No primeiro caso, foram identificadas despesas de origens diversas consideradas não comprovadas, pela Auditoria, em função destas se encontrarem desacompanhadas de quaisquer documentos (recibo, nota fiscal, cópia de cheque) tendente a fazer prova da efetiva realização das mesmas.

No segundo caso, sob a ótica da Instrução, houve ausência de um ou mais elementos probantes suficientes para comprovar a efetiva realização das despesas. In casu, a meu ver, também, deparamo-nos com espécie de gênero despesa não comprovada. Quando o gestor é convidado a prestar contas das despesas por ele realizadas, deve fazê-la de forma completa e regular, pois a ausência ou a imprecisão dos documentos que as lastreiam, dificultando, ou até mesmo impossibilitando, o seu exame, é ato tão gravoso quanto a omissão do próprio dever de prestar contas.

Sobre a ausência na comprovação da aplicação dos recursos públicos, o Ministro Relator Augusto Nardes, em Acórdão nº 8/2006, Plenário do TCU, em processo de Tomada de Contas Especial, assim se manifestou:

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

Nesta vereda, o festejado doutrinador Jorge Ulisses Jacoby lecionou:

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

Portanto, ao não fazer prova do adequado manejo das verbas públicas o gestor atraiu para si a responsabilidade de recompor ao erário, pelos danos por este suportados.

- Não recolhimento tempestivo de contribuição previdenciária ao INSS – parte patronal – no montante estimado de R\$ 484.693,42.

- Apropriação indébita previdenciária de contribuição ao INSS – parte do servidor – no valor total de R\$ 110.057,67.

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

Tomando por base a assertiva nuper, entendo que a metodologia utilizada pela Unidade de Instrução merece reparos, na medida em que não houve, no cálculo do salário-contribuição, a exclusão das parcelas exigidas, malgrado se vislumbrar a compensação do benefício previdenciário cognominado de salário-família.

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

Conforme estimativa do Órgão Técnico, as despesas de contribuição previdenciária patronal do Executivo, com base na aplicação uniforme da alíquota contributiva sobre a folha bruta de pagamento, alcançaram a cifra de R\$ 709.999,70, dos quais, apenas, R\$ 225.306,28 foram devidamente recolhidos aos cofres do INSS, deixando, portanto, de pagar a Autarquia Federal a soma de R\$ 484.693,42. De acordo com esses cálculos a parcela recolhido equivale a 31,73% da devida, autorizando, conforme Parecer Normativo PN TC nº 52/04, a emissão de Parecer Contrário à aprovação das contas em crivo.

É digno de velada censura o fato do Gestor Municipal reter a título de contribuição previdenciária do servidor o valor de R\$ 110.057,67 e não recolher qualquer quantia ao Instituto Nacional da Seguridade Social, com se extrai da consulta ao Sistema SAGRES (fl. 623). A conduta omissiva é tipificada no art. 168-A como apropriação indébita previdenciária.

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

Esposado em todos os comentários extensamente explanados, voto pela emissão de Parecer Contrário à Aprovação das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Nova Olinda, exercício de 2008, em separado, sob a responsabilidade do Srº Francisco Rosado da Silva e, em Acórdão pelo (a):

- 1) irregularidade das referidas contas de gestão, com fundamento no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 18/93;*
- 2) Declaração de atendimento parcial quanto às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal;*
- 3) Imputação de débito ao Sr. Francisco Rosado da Silva, no valor de R\$ 976.306,01 (novecentos e setenta e seis mil, trezentos e seis reais e um centavo), sendo R\$ 19.800,00 (dezenove mil e oitocentos reais) por excesso de remuneração, R\$ 956.506,01 (novecentos e cinquenta e seis mil, quinhentos e seis reais e um centavo) por despesas carentes de comprovação.*

- 4) **Aplicação de multa**, nos termos do art. 56, incisos II e III da LOTCE, no valor de R\$ 2.805,10 (dois mil, oitocentos e cinco reais e dez centavos) ao ex-Prefeito, Srº **Francisco Rosado da Silva**;
- 5) **Assinação de prazo de 60(sessenta) dias** ao respectivo gestor responsável com vistas à(o) **devolução/recolhimento** dos valores referentes aos itens I e II supra, sob pena de cobrança executiva, desde logo recomendada, inclusive com interferência do Ministério Público, nos termos dos parágrafos 3º e 4º, do artigo 71 da Constituição do Estado;
- 6) **Comunicação à Receita Federal do Brasil**, com remessa de cópia (relatório inicial e Acórdão), a respeito das irregularidades de natureza previdenciária;
- 7) **Comunicação à Procuradoria Geral de Justiça**, com remessa de cópia (relatório inicial e Acórdão), acerca de indícios de apropriação indébita previdenciária;
- 8) **Comunicação ao Ministério Público Eleitoral** (relatório inicial e Acórdão), com remessa de cópias, acerca dos indícios de conduta vedada pela legislação eleitoral.
- 9) **Determinação à Secretaria do Pleno** que anexe cópia do presente aresto e do relatório exordial de instrução ao processo de prestação de contas do Município de Nova Olinda, exercício 2010, com vista a subsidiar a apuração de falhas relacionadas a este período;
- 10) **Recomendação** à atual Autoridade Administrativa Municipal que proceda ao registro dos bens permanentes da Edilidade e envide esforços no sentido de que não só promover a escrituração da dívida ativa, como também busque a realização dos créditos ali inscritos;
- 11) **Recomendações** à Autoridade no sentido de evitar ações administrativas que comprometam as contas de gestão.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE - PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO -TC-03445/09, os MEMBROS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-Pb), 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:

- I) **Julgar irregulares** as contas de gestão do ex-Prefeito de Nova Olinda, Sr. Francisco Rosado da Silva, na condição de ordenador de despesas, com fundamento no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 18/93;
- II) **Declarar atendimento parcial** quanto às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- III) **Imputar débito** ao Sr. Francisco Rosado da Silva, no valor de **R\$ 976.306,01** (novecentos e setenta e seis mil, trezentos e seis reais e um centavo), sendo R\$ 19.800,00 (dezenove mil e oitocentos reais) por excesso de remuneração, R\$ 956.506,01 (novecentos e cinquenta e seis mil, quinhentos e seis reais e um centavo) por despesas carentes de comprovação;
- IV) **Aplicar multa**, nos termos do art. 56, incisos II e III da LOTCE, no valor de R\$ 2.805,10 (dois mil, oitocentos e cinco reais e dez centavos) ao ex-Prefeito, Srº **Francisco Rosado da Silva**;

- V) **Assinar prazo de 60(sessenta) dias ao respectivo gestor responsável com vistas à(o) devolução/recolhimento dos valores referentes aos itens III e IV supra³, sob pena de cobrança executiva, desde logo recomendada, inclusive com interferência do Ministério Público, nos termos dos parágrafos 3º e 4º, do artigo 71 da Constituição do Estado;**
- VI) **Comunicar à Receita Federal do Brasil, com remessa de cópia (relatório inicial e Acórdão), a respeito das irregularidades de natureza previdenciária;**
- VII) **Comunicar à Procuradoria Geral de Justiça, com remessa de cópia (relatório inicial e Acórdão), acerca de indícios de apropriação indébita previdenciária;**
- VIII) **Comunicar ao Ministério Público Eleitoral (relatório inicial e Acórdão), com remessa de cópias, acerca dos indícios de conduta vedada pela legislação eleitoral;**
- IX) **Determinar a Secretaria do Pleno que anexe cópia do presente aresto e do relatório exordial de instrução ao processo de prestação de contas do Município de Nova Olinda, exercício 2010, com vista a subsidiar a apuração de falhas relacionadas a este período;**
- X) **Recomendar à atual Autoridade Administrativa Municipal que proceda ao registro dos bens permanentes da Edilidade e envide esforços no sentido de que não só promover a escrituração da dívida ativa, como também busque a realização dos créditos ali inscritos;**
- XI) **Recomendar à Autoridade no sentido de evitar ações administrativas que comprometam as contas de gestão.**

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

João Pessoa, 22 de setembro de 2010.

*Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho
Presidente*

*Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Relator*

Fui Presente,

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

³ item III – Devolução ao erário municipal;

Item IV – Recolhimento ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal – mediante a quitação de Documento de Arrecadação de Receitas Estaduais (DAE) com código “4007” - Multas do Tribunal de Contas do Estado;