



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO-TC-03368/09

*Poder Executivo Municipal. Administração Direta. Prefeitura de Princesa Isabel. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2008. Prefeito. Agente Político. Contas de Governo. Apreciação da matéria para fins de emissão de PARECER PRÉVIO. Atribuição definida no art. 71, inciso I, c/c o art. 31, § 1º, da Constituição Federal, no art. 13, § 1º, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1º, inciso IV da Lei Complementar Estadual nº 18/93 - **Despesas sem licitação – Despesas não comprovadas – Insuficiência financeira para saldar compromissos de curto prazo - Incorreção nos Demonstrativos Contábeis – Aplicação em FUNDEB abaixo do percentual estabelecido pela Legislação da espécie - Transgressões a Princípios da Administração Pública, a dispositivos de natureza constitucional, infraconstitucional e regulamentar – EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS, exercício 2008. Encaminhamento à consideração da egrégia Câmara de Vereadores de Princesa Isabel. Através de Acórdão em separado, atribuição definida no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 18/93 Irregularidade. Atendimento parcial às exigências da LRF, imputação de valor ao Gestor municipal, aplicação de multa, representação ao MPE, comunicação à Receita Federal do Brasil, comunicação ao Conselho Regional de Contabilidade e recomendações à atual Administração do Poder Executivo.***

PARECER PPL-TC- 258 /2010

RELATÓRIO

*Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas do Município de **Princesa Isabel**, relativa ao exercício financeiro de 2008, sob a responsabilidade do Prefeito e Ordenador de Despesas, Srº. **Thiago Pereira de Sousa Soares**.*

A Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal V – DIAGM V, com base nos documentos insertos nos autos, emitiu o relatório inicial de fls. 1.963/1.981, 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 1.074, de 24 de janeiro de 2008, estimando a receita e fixando a despesa em R\$ 27.723.514,00, como também autorizando abertura de créditos adicionais suplementares em 100% da despesa fixada na LOA;*
- b) durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares no montante de R\$ 7.731.623,27;*
- c) a receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou o valor de R\$ 17.098.457,59, inferior em 38,37% do valor previsto no orçamento;*
- d) a despesa orçamentária realizada atingiu a soma de R\$ 14.615.477,56, superior em 71,70% do valor previsto no orçamento;*
- e) o somatório da Receita de Impostos e das Transferências – RIT atingiu a soma de R\$ 10.690.295,69;*
- h) a Receita Corrente Líquida - RCL alcançou o montante de R\$ 16.759.477,59.*

2. No tocante aos demonstrativos apresentados:

- a) o Balanço Orçamentário apresentou superávit equivalente a 7,65% da receita orçamentária arrecadada, porém, de acordo com a Instrução, existiram despesas não contabilizadas com obrigações patronais previdenciárias no valor de R\$ 1.151.252,43, que somada à despesa*

regularmente registrada faz reduzir o superávit para 0,91% da receita orçamentária arrecadada;

- b) o Balanço Financeiro registrou um saldo para o exercício seguinte, no valor de R\$ 1.098.088,20;
- c) o Balanço Patrimonial evidenciou déficit financeiro no valor de R\$ 693.311,46, contudo, no entendimento do Órgão Auditor, em face das despesas não contabilizadas, o resultado financeiro patrimonial é deficitário em R\$ 1.766.981,98;
- d) a dívida municipal atingiu, ao final do exercício, a importância de R\$ 4.448.423,51, correspondendo a 26,54% da receita orçamentária total arrecadada, sendo 40,81% escriturada na Dívida Flutuante e 59,73% na Fundada. Também, em razão dos gastos considerados incorridos e não contabilizados, em conformidade com o Corpo Técnico, a Dívida Municipal alcança R\$ 5.599.675,94.

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\$ 248.305,47 correspondendo a 1,64% da Despesa Orçamentária Total (DOTR), dos quais foram pagos com recursos próprios o montante de R\$ 248.305,47.

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\$ 1.793.956,66 ou **57,90%** das disponibilidades do FUNDEB (limite mínimo=60%);
- b) a aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) alcançou o montante de R\$ 2.542.544,26 ou **23,78%** da RIT (limite mínimo=25%);
- c) o Município despendeu com saúde a importância de R\$ 1.781.492,42 ou **16,66%** da RIT;
- d) as despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R\$ 10.588.050,85 ou **63,18%** da RCL (limite máximo=60%);
- e) as despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R\$ 9.899.171,95 ou **59,07%** da RCL (limite máximo=54%).

Foi registrada nesta Corte denúncia sobre possíveis irregularidades ocorridas no exercício de 2008, relacionadas a suposto desvio de merenda escolar, que redundou em processo específico (TC n° 08955/08), anexado ao presente, e analisado, no bojo do relatório inicial.

Tendo em vista as irregularidades apontadas pelo Órgão de Instrução apontou em seu relatório exordial, e atendendo aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Relator determinou a citação do Sr. Thiago Pereira de Sousa Soares, Prefeito Constitucional. O declinado agente político, depois de pedido de prorrogação de prazo para apresentação de defesa, acolhido pelo Relator, fez-se presente aos autos com a oferta de extensa peça defensiva (fls. 1.993/2017), acompanhada de vastíssima documentação de suporte (fls. 2.018/6.635). O instrumento de defesa foi devidamente examinado pelo Corpo Técnico (fls. 6.637/6.660), culminando nas seguintes conclusões:

- 1) gastos com pessoal, correspondendo a 63,18% da RCL, acima do limite máximo (60%) estabelecido no art. 19, da LRF;
- 2) gasto com pessoal, correspondendo a 59,07 % da RCL, em relação ao limite (54%) estabelecido no art. 20, da LRF e não indicação de medidas em virtude da ultrapassagem de que trata o art.55 da LRF;
- 3) repasse a menor realizado pelo Poder Executivo ao Legislativo, correspondendo a 6,10% da receita tributária mais transferências;
- 4) Lei Orçamentária Anual não encaminhada ao Tribunal dentro do prazo legal, descumprindo o disposto na Resolução Normativa RN TC n° 07/2004;
- 5) deficiência na arrecadação de tributos municipais e no planejamento do orçamento anual;

- 6) não contabilização de despesas orçamentárias, maculando a Lei de Responsabilidade Fiscal no que se refere ao equilíbrio de receitas e despesas e limites de pessoal, no valor de R\$ 1.151.252,43, infringindo os arts. 35 e 50 das Leis n° 4.320/64 e LC n° 101/00, respectivamente;
- 7) despesas previdenciárias (IPM) insuficientemente comprovadas no valor de R\$ 53.105,16, causando prejuízo ao erário;
- 8) despesas previdenciárias (INSS) insuficientemente comprovadas no valor de R\$ 30.169,98, causando prejuízo ao erário;
- 9) despesas pagas com multa à Secretaria da Receita Federal referente ao atraso da DIRF, no valor de R\$ 2.047,37, caracterizando descontrole administrativo, contábil e financeiro e causando prejuízo ao erário;
- 10) despesas fictícias com a aquisição de merenda escolar no valor de R\$ 10.199,27, causando prejuízo ao erário;
- 11) Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial incorretamente elaborados, não representando a real situação da execução orçamentária, financeira e patrimonial do exercício;
- 12) Dívidas Flutuante e Fundada incorretamente elaboradas e crescimento elevado da dívida flutuante, comprometendo exercícios futuros;
- 13) despesas não licitadas no valor de R\$ 1.037.780,59, equivalente a 21,16% do valor licitável;
- 14) desvio de finalidade dos recursos do FUNDEB no valor de R\$ 35.756,50, devendo este valor ser devolvido aos cofres públicos com recursos municipais de outras fontes;
- 15) não contabilização de receitas do FUNDEB no valor de R\$ 518.779,89, causando prejuízo ao erário;
- 16) aplicação de apenas 57,90% das receitas do FUNDEB em Remuneração e Valorização do Magistério - RVM;
- 17) aplicação de apenas 23,78% das receitas de impostos e transferências na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino;
- 18) precariedade no funcionamento das escolas municipais, com a constatação do funcionamento de algumas salas de aula em locais improvisados, desprovida de condições mínimas de abrigar alunos e, ainda, insuficiência de carteiras escolares para a rede municipal de ensino;
- 19) priorização na contratação de servidores contratados em detrimento a servidores efetivo, infringindo o art. 37, II da Constituição Federal, no que diz respeito à burla ao concurso público;
- 20) prestação de informações inverídicas ao INSS através da GFIP e ao IPM, dando origem a existência de uma despesa não contabilizada no valor de R\$ 1.151.252,43;
- 21) descontrole de Dívida Fundada municipal e desinteresse em apresentar a este Órgão de Controle o real valor da dívida da Comuna, infringindo um dos pilares básicos da LRF, que é a transparência pública;
- 22) insuficiência financeira para saldar compromissos de curto prazo no valor de R\$ 1.860.415,92, infringindo o art. 42 da LRF;
- 23) apropriação indébita de recursos previdenciários – INSS, no valor de R\$ 236.167,12;
- 24) ausência de controle de bens do ativo permanente de controle de estoques de medicamentos (exceto psicotrópicos);
- 25) divergência de informações contábeis prestadas no sistema SAGRES e na documentação de despesa do município, causando prejuízos a fiscalização deste Tribunal;
- 26) ausência de recolhimento ao RPPS de R\$ 135.935,43 retidos a título de contribuição previdenciária dos servidores efetivos do município, podendo caracterizar apropriação indébita previdenciária;

27) fornecimento de informações inconsistente ao SAGRES;

28) ausência de repasse tempestivo das contribuições previdenciárias devidas no exercício;

O Ministério Público, através de Cota (fls. 6.661/6.664), da lavra do Ilustre Subprocuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz, entendeu ser de bom alvitre chamar ao feito o Contador Paulo Gildo de O. Lima (CRC n° 4482 PB), para, querendo, contrapor argumentos às irregularidades acerca da escrita contábil do Município, sob sua responsabilidade, devidamente caracterizadas nos itens 6, 11, 12, 15, 20, 21, 25 e 27.

Ratificando a posição externada pelo Parquet, o Relator determinou a citação do Sr. Paulo Gildo de O. Lima. O aludido bacharel em ciências contábeis veio aos autos com a apresentação de defesa (fls. 6.676/6.685) e complementação de defesa (fls. 6.711/6.717), as quais foram devidamente examinadas pela Auditoria (fls. 6.720/6.726), cujo entendimento permaneceu inalterado frente as contrarrazões.

Novamente chamado ao feito, o MPJTCE, através do Parecer n° 01973/10 (fls. 6.727/6.742), da lavra do altivo Procurador-Geral Marcílio Toscano Franca Filho, assim opinou:

- a) EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de Princesa Isabel, relativa ao exercício de 2008, sob a responsabilidade do Prefeito Thiago Pereira de Sousa Soares;
- b) Declaração atendimento parcial aos preceitos da LRF;
- c) Aplicação de multa ao Sr. Thiago Pereira Sousa Soares e ao Sr. Paulo Gildo de O. Lima Junior (Contador do Município), com fulcro no art. 56 da LOTCE;
- d) Imputação de débito no montante de R\$ 129.767,84 ao Sr. Thiago Pereira Sousa Soares, sendo R\$ 83.275,14 em virtude de despesas não comprovadas contidas nos itens 7 e 8, R\$ 2.047,37 em razão de falha contida no item 9, e R\$ 46.245,33 tendo em vista a mácula do item 15;
- e) Recomendação à gestão municipal no sentido de adotar as medidas necessárias à prestação regular e satisfatória dos serviços públicos, bem como instituir rígido controle de estoques de medicamentos;
- f) Comunicação à Receita Federal do Brasil acerca da irregularidade relativa ao não recolhimento integral das contribuições previdenciárias, para as medidas cabíveis;
- g) Representação à douta Procuradoria Geral de Justiça a fim de que adote as providências e cautelas penais de estilo;
- h) Encaminhamento de cópia dos autos ao TCU para acompanhamento das atividades da STN, principalmente, aquelas decorrente do registro e repasse de verbas, em razão das divergências constatadas no FUNDEB de dezembro de 2008;
- i) Recomendações à Prefeitura Municipal de Princesa Isabel no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infra constitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando a reincidência das falhas constatadas no exercício em análise.

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

VOTO DO RELATOR

No Brasil, o Tribunal de Contas tem suas origens no Erário Régio ou Tesouro Real Público, criado em 1808, pelo então Príncipe-Regente Dom João. Contudo, sua instituição se deu, apenas, no início do período republicano, por projeto de lei de autoria de Manuel Alves Branco, que resultou no Decreto-Lei n° 966-A, de 07/11/1890, regulamentado posteriormente por influência política de Rui Barbosa.

Em 1891, o Tribunal de Contas passou a ter status constitucional, como se verifica no art. 81 da então Carta Magna, verbis:

Art. 81 - É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença.

Daquele remoto passado até o presente momento, os Tribunais de Contas foram aquinhoados com crescentes competências e atribuições, mormente, pela Constituição Cidadã de 1988, tornando-os Organismos indispensáveis ao exercício pleno do Estado Democrático de Direito Brasileiro.

Com efeito, ao se defrontar com a Prestação Anual de Contas do Poder Executivo - momento em que o gestor é convidado, melhor dizer obrigado, a fazer prova do bom e regular uso dos recursos públicos postos a sua disposição - o TCE/PB exercer com propriedade, no âmbito de função (controle externo), duas de suas principais competências.

Inicialmente, auxiliando o Legislativo, porém, nunca a ele subordinado, aprecia as contas do gestor e, sobre estas, emite Parecer, o qual servirá de lastro para o julgamento político dos atos de gestão pelos Membros componentes do Parlamento Mirim.

Doutra banda, julga os atos emanados pelo administrador na condição de ordenador de despesas, atestando se este pautou suas ações gerenciais estribadas nos princípios norteadores da Administração Pública, esculpidos, explícita ou implicitamente, na Carta Maior, notadamente, Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Economicidade e Eficiência. O Decisum, emanado por esta Corte, guarda em si tamanha força que, no mérito, não está sujeito à apreciação/modificação pelo Judiciário.

Traçadas linhas preliminares, volto-me a tecer ponderações individuais sobre as nódoas acusadas pela Auditoria, as quais lastreiam, ao final, meu voto.

- Gastos com pessoal, correspondendo a 63,18% da RCL, acima do limite máximo (60%) estabelecido no art. 19, da LRF;

- Gasto com pessoal, correspondendo a 59,07 % da RCL, em relação ao limite (54%) estabelecido no art. 20, da LRF e não indicação de medidas em virtude da ultrapassagem de que trata o art.55 da LRF.

Considerando que no caso em disceptação a Auditoria calculou os gastos brutos de pessoal sem a exclusão dos valores atinentes às contribuições previdenciárias patronais, como estabelece o Parecer Normativo PN TC n° 12/2007, algumas retificações não de ser feitas. Procedidas às correções, as despesas totais com pessoal do Ente e do Poder Executivo alcançam 53,49% e 51,20% da RCL, respectivamente, dentro dos limites fixados pela LRF, não se constituindo irregularidade.

- Não contabilização de despesas orçamentárias, maculando a Lei de Responsabilidade Fiscal no que se refere ao equilíbrio de receitas e despesas e limites de pessoal, no valor de R\$ 1.151.252,43, infringindo os arts. 35 e 50 das Leis n° 4.320/64 e LC n° 101/00, respectivamente;

- Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial incorretamente elaborados, não representando a real situação da execução orçamentária, financeira e patrimonial do exercício;

- Dívidas Flutuante e Fundada incorretamente elaboradas e crescimento elevado da dívida flutuante, comprometendo exercícios futuros;

- Prestação de informações inverídicas ao INSS através da GFIP e ao IPM, dando origem a existência de uma despesa não contabilizada no valor de R\$ 1.151.252,43;

- Descontrole de Dívida Fundada municipal e desinteresse em apresentar a este Órgão de Controle o real valor da dívida da Comuna, infringindo um dos pilares básicos da LRF, que é a transparência pública;

- Insuficiência financeira para saldar compromissos de curto prazo no valor de R\$ 1.860.415,92, infringindo o art. 42 da LRF.

As eivas acima declinadas, por guardarem relação direta ou indireta com a não contabilização de despesas com obrigações previdenciárias patronais, serão tratadas em conjunto.

A Contabilidade pública é composta de subsistemas, a saber: orçamentário, financeiro, patrimonial, custos e compensação. Os declinados subsistemas são intrinsecamente ligados, muito embora cada um desses possa ser considerado de forma individualizada.

Segundo o subsistema orçamentário, o empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição (art. 58, Lei n° 4.320/64), sendo vedada a realização de despesa sem prévio empenho (art. 60, Lei n° 4.320/64). Em outras palavras, para fins orçamentários, a despesa nasce com a regular emissão do empenho, que deve indicar, por obrigação, a existência de dotação suficiente para atendê-la.

Com base na sintética explanação, a princípio, ausente o empenho, não há que se falar em despesa orçamentária.

As ponderações iniciais são necessárias para historiar a vertente irregularidade. Conforme a Auditoria, no exercício em crivo, deixou-se de contabilizar (empenhar) despesas com contribuições previdenciárias patronais no montante de R\$ 1.151.252,43, sendo R\$ 253.743,75 relacionados ao IPM (Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Princesa Isabel) e R\$ 897.508,67 referente ao INSS, tornando os Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial inadequados para espelhar a realidade fática da Edilidade.

Num exercício hermenêutico literal, para apuração do resultado orçamentário, tais despesas carentes de empenhamento não poderiam ser incorporadas. Desta forma, numa visão simplista, a citada omissão não repercutiria no Balanço Orçamentário. Entretanto, a norma não pode ser interpretada de forma tão segmentada e rasa, porquanto para se conhecer o espírito do diploma é imperiosa uma análise sistêmica da matéria e da legislação da espécie.

O subsistema orçamentário é, em essência, um sistema de controle das operações envolvendo a execução do orçamento. Ao elaborar a Lei n° 4.320/64, quis o Legislador que o gestor, ao dar sequência as ações administrativas que resultassem em gastos, observasse o planejamento orçamentário, tendo em vista a manutenção do equilíbrio entre receitas e despesas. A Norma em nenhum momento admitiu a possibilidade do Administrador, deliberadamente, deixar de empenhar a despesas em tempo oportuno e assim maquiagem os Demonstrativos Contábeis.

As despesas não contabilizadas, reclamadas pela Auditoria decorrentes de obrigações previdenciárias, estão umbilicalmente unidas à remuneração paga aos servidores municipais, sejam eles efetivos ou temporários. A cada período mensal exsurge, para a Edilidade, o dever de retribuir pecuniariamente aos servidores em função do labor prestado, originando-se, neste momento, as obrigações previdenciárias correspondentes.

Há de se levar em conta que, para fins patrimoniais, as obrigações tornam-se exigíveis quando incorridas (fato gerador), independente do seu regular empenhamento, devendo o registro obedecer aos Princípios da Oportunidade e Competência (art. 50, LRF).

Com base nos postulados legais, a Administração Pública no Brasil, em todas as esferas, adota o regime misto de escrituração dos fatos contábeis. Neste regime, enquanto as receitas são contabilizadas pelo regime de caixa, ou seja, quando efetivamente recebidas, as despesas são escrituradas pelo regime de competência.

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

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

Desta feita, para além dos registros patrimoniais, considerando que tais gastos são rotineiros e pleno conhecimento da Administração, os mesmos deveriam ser empenhados em tempo oportuno e, assim, constituírem despesas para fins orçamentários. A atitude omissiva traduz-se na elaboração de

demonstrativos contábeis pouco confiáveis e que não refletem a realidade financeira, patrimonial e orçamentária municipal, ensejando aplicação de multa legal com arrimo no art. 56, II, da LOTCE/Pb.

Em relação ao envio de informações incompletas à Receita Federal do Brasil, mediante GFIPs, acerca do quantitativo exato dos servidores; sejam eles efetivos, contratados por tempo determinado ou prestadores de serviços, resta assentar que tal prática é comumente observada na maioria dos municípios paraibanos. A omissão em tela esconde o fato gerador das contribuições previdenciárias, notadamente patronal, que, em termos gerais, visa suavizar o ônus com os gastos junto ao INSS, comprometedor de volume substancial de recursos da Edilidade.

Considerando a conduta omissiva, é natural que sejam identificadas diferenças entre o montante informado à Autarquia Previdenciária e àquele apurado com base no exame das folhas analíticas de pessoal, muito embora, a forma de cálculo utilizada pela Auditoria, a meu ver, mereça alguns reparos.

Destarte, a constatação prefalada dá azo à comunicação à Receita Federal do Brasil, fiscal natural do Regime Geral de Previdência, para adoção de medidas de estilo.

Considerando que a escrita contábil municipal mostrou-se extremamente claudicante, entendo merecida a aplicação da coima, prevista no inciso II, art. 56, da LCE n° 18/93, ao Contador responsável, Sr. Paulo Gildo de O. Lima Júnior, CRC n° 4482 PB, sem prejuízo da comunicação dos fatos levantados ao Conselho Regional de Contabilidade, seccional Paraíba.

Por fim, quanto à insuficiência financeira para saldar compromissos de curto prazo no valor de R\$ 1.860.415,92, primeiro é forçoso consignar que o citado valor decorre das despesas não contabilizadas (R\$ 1.151.252,43) e do déficit financeiro (R\$ 709.16,49), apurado com base no Balanço Patrimonial elaborado pelo serviço de contabilidade da Comuna.

Mesmo que esquecêssemos aqueles gastos incorridos e carecedores de registro, teríamos ainda uma vultosa insuficiência financeira, em último ano de mandato. Tal prática é peremptoriamente vedada, em face do art. 42¹ da LRF, posto que compromete sobremaneira a atividade administrativa sucessória. A conduta telada é merecedora de censura e autorizadora de emissão de parecer contrário à aprovação das contas em epígrafe.

- Lei Orçamentária Anual não encaminhada ao Tribunal dentro do prazo legal, descumprindo o disposto na Resolução Normativa RN TC n° 07/2004.

A falha em comento pode ser relativizada na medida em que o Poder Legislativo aprovou a Lei Orçamentária Anual em 24/01/2008, conforme se verifica no relatório supra, portanto, após o prazo estabelecido na Resolução Normativa RN TC n° 07/2004. Albergado na citada constatação, abstenho-me de cominar qualquer sanção legal.

- Repasse a menor realizado pelo Poder Executivo ao Legislativo, correspondendo a 6,10% da receita tributária mais transferências.

Sustenta a Auditoria que a Prefeitura Municipal de Princesa Isabel infringiu o inciso I do art. 29-A, da CF/88, com redação dada pela EC n° 25/2000, que assim dispõe:

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

I - oito por cento para Municípios com população de até cem mil habitantes;

Data vênua ao entendimento Técnico, a dicção do preceptivo c/c o inciso I, § 2º, do mesmo artigo é clara ao determinar que, para município cuja população não superem a cem mil habitantes, o

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.

Legislativo não pode incorrer em despesas superiores a 8% das receitas tributárias e de transferências (RIT) do exercício anterior, nem, também, o Chefe do Executivo tem a permissão de efetuar repasses que sobejem tal limite. Ou seja, 8% da RIT é o limitador máximo do valor a ser transferido, não se constituindo em irregularidades o repasse em montante inferior a esse percentual, desde que atendidos os demais dispositivos do artigo em questão, os quais não sofreram restrições por parte da Auditoria.

Destarte, em nossa modesta visão, não há que se falar em irregularidade.

- Deficiência na arrecadação de tributos municipais e no planejamento do orçamento anual.

Compulsando os autos, verifica-se que a suposta deficiência arrecadatória toca apenas as receitas de capital, visto que as receitas correntes de fato arrecadadas transpuseram aquelas estimadas em 5,39%.

Quanto às receitas de capital, a LOA previu o ingresso de R\$ 11.467.423,00, dos quais, apenas, R\$ 338.980,00 foram efetivamente realizados.

Assiste razão a defesa quando alega que o resultado insatisfatório das receitas de capital brota, principalmente, da arrecadação de recursos de convênios, aquém do esperado, com outras entidades federadas, fato que extrapola a competência do Ente administrativo local.

A bem da verdade, necessário se faz registrar que o desempenho da receita de 2008 superou em, aproximadamente, 24% o montante arrecadado no exercício imediatamente anterior. Sendo assim, afastado a pretensa irregularidade.

- Precariedade no funcionamento das escolas municipais, com a constatação do funcionamento de algumas salas de aula em locais improvisados, desprovida de condições mínimas de abrigar alunos e, ainda, insuficiência de carteiras escolares para a rede municipal de ensino.

As falhas transcritas acima se relacionam com fatos constatados no momento da inspeção, sem que a Auditoria fizesse qualquer referência à ocorrência das eivas no exercício sob análise. Desta forma, entendo que, não havendo materialização do liame com as contas em crivo, as pechas pertencem ao exercício financeiro de 2009 e nele deve ser apuradas. Sendo assim, como a análise em epígrafe toca, apenas, o exercício de 2008, não resta espaço para que estas possam de alguma forma maculá-la. Entretanto, é de bom alvitre que cópia desta decisão seja anexada aos autos do processo que trata da PCA de 2009, para, assim, proceder ao devido exame no tempo adequado.

- Priorização na contratação de servidores contratados em detrimento a servidores efetivo, infringindo o art. 37, II da Constituição Federal, no que diz respeito à burla ao 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, os servidores contratados por excepcional interesse público experimentaram um significativo crescimento, enquanto que em janeiro de 2008 estes somavam 47 (quarenta e sete), em dezembro do mesmo ano alcançaram a quantia de 210 (duzentos e dez), correspondendo a um incremento de 346,81%.

Malgrado ser exceção à regra, o certo é que a Prefeitura Municipal de Princesa Isabel, a exemplo da Administração Pública no Brasil, vem se utilizando desmedidamente do contrato por prazo determinado do inciso IX, criando grande distorção na política de pessoal, oportunizando-se uma espécie de concorrência entre o servidor funcionário e o servidor contratado, quando o segundo não pode preterir o primeiro porque sua contratação visa tão somente suprir a ausência de concursado.

Sobre tais contratos ensina o memorável Hely Lopes Meireles:

“Os contratados por prazo determinado são os servidores públicos submetidos ao regime jurídico especial da lei prevista no art. 37, IX, da Carta Magna, bem como ao regime geral da previdência social. A contratação só pode ser por tempo determinado e com finalidade de atender a necessidade temporária e de excepcional interesse público. Fora daí, tal contratação tende a contornar a exigência de concurso público, caracterizando fraude constitucional.”

Sem embaraços, a ação administrativa trazida à baila é ofensiva aos princípios constitucionais, notadamente, Impessoalidade, Legalidade e Moralidade, e ao regramento normativo deles decorrentes, cabendo recomendações à Administração atual no sentido de evitar a manutenção da conduta lesiva sob pena de contaminar as futuras contas de gestão.

- Ausência de controle de bens do ativo permanente de controle de estoques de medicamentos (exceto psicotrópicos).

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

Os estoques de medicamentos, de igual maneira, clamam por um sistema de controle rigoroso, o qual registre com precisão a entrada destes e, com até mais vigilância, a sua saída, respalda pela entrega da respectiva prescrição médica.

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

- Divergência de informações contábeis prestadas no sistema SAGRES e na documentação de despesa do município, causando prejuízos a fiscalização deste Tribunal;

A presente eiva, segundo o interessado, ocorreu em virtude da necessidade de se atender as exigências do TCE/PB em lapso temporal exíguo, decorrente do atraso na liberação do SAGRES CAPTURA, para geração de 03 (três) balancetes mensais. Desta forma, a Administração tomou a iniciativa de informar ao sistema o CPF do Contador nas despesas relativas às folhas de pagamento dos servidores, fato informado em tempo oportuno a este Tribunal.

Muito embora esclarecida a discrepância, mister se faz orientar à Prefeitura de Princesa Isabel que registre os fatos contábeis de forma a refletirem exatamente as ocorrências a que se reportam.

- Despesas não licitadas no valor de R\$ 1.037.780,59, equivalente a 21,16% do valor licitável.

A licitação encerra em si a concretização dos princípios constitucionais explícitos no caput do art 37, da CF/88. O dever de licitar provem dos Princípios máximos da Administração Pública, a saber: Indisponibilidade do Interesse Público e da Supremacia do Interesse Público. É procedimento vinculado, como informa o inciso XXI do referido art., apresentando dupla finalidade, tanto é procedimento administrativo tendente a conceder à administração pública condições de contratar com a proposta mais vantajosa, quanto é instrumento da materialização do regime democrático, pois visa, também, facultar a sociedade a oportunidade de participar dos negócios públicos.

Diz o inciso XXI, art. 37, da CF:

“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.”

Da inteligência do dispositivo extrai-se que licitar é regra, dispensar ou inexigí-la é exceção, e como tal deve ser interpretada restritivamente, nos exatos termos da norma, in casu, a Lei n° 8.666/93.

Do valor apontado como não licitado, não de ser afastadas as despesas com a contratação de atrações musicais (R\$ 424.400,00) e prestação de serviços de assessoria contábil (R\$ 53.200,00). Em ambos os casos, tais despesas foram precedidas de procedimentos de inexigibilidade. Este Tribunal em reiteradas vezes se manifestou ser possível contratar bandas musicais mediante inexigibilidade e quanto aos serviços contábeis idêntico entendimento é pacífico.

Por último, afasto do rol das despesas consideradas carentes de licitação aquelas referentes à serviços de telefonia móvel contratados junto a empresa TIM Nordeste S.A, no valor de R\$ 51.788,14, vez que, à época, esta seria a única operadora a disponibilizar tais serviços na localidade.

*Diante dos esclarecimentos externados, restaram despesas não comprovadas no montante de R\$ 508.392,45, correspondendo a 8,28% da despesa licitável (R\$ 6.139.960,18) e 3,22% 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**.*

- Desvio de finalidade dos recursos do FUNDEB no valor de R\$ 35.756,50, devendo este valor ser devolvido aos cofres públicos com recursos municipais de outras fontes;

Conforme o Exórdio (fl. 1.970), as disponibilidades do FUNDEB em 2008 somaram R\$ 3.155.342,60, enquanto as saídas importaram em R\$ 3.112.275,38. Ao proceder a subtração das saídas das disponibilidades, encontrar-se-ia o saldo a ser transferido para o exercício seguinte de R\$ 43.067,22, porém, o extrato bancário sinalizava para a quantia remanescente de R\$ 7.310,72. Ante ao observado, concluiu a Auditoria que parte dos recursos (R\$ 35.756,50) serviram para custear despesas diversas das permitidas pela legislação de regência.

Perscrutando os contra-argumentos do interessado, entendo que lhe assiste razão, visto que o levantamento das receitas do período, realizado pela Auditoria, levou em consideração as informações fornecidas pela STN que não refletiu a real destinação de recursos ao FUNDEB. Explico: consoante a STN, em dezembro de 2008, a PM de Princesa Isabel recebeu R\$ 283.537,08, entretanto, ao verificar atentamente o Documento de Distribuição de Arrecadação, extraído do endereço eletrônico do Banco do Brasil, constatou-se que o valor efetivamente repassado alcançou R\$ 215.134,81, ou seja, R\$ 68.402,27 menor do que o fornecido pela Secretaria do Tesouro.

Sendo assim, não há que se falar em desvio de finalidade.

- Não contabilização de receitas do FUNDEB no valor de R\$ 518.779,89, causando prejuízo ao erário.

A imperfeição em tela, em parte, tem relação com a falta anterior. Esta é outra falta que demonstra o estado lastimável da escrita contábil do município.

O Demonstrativo das Receitas segundo as categorias econômicas (Anexo II, fls. 9/13), registra como transferências para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEB) a quantia de R\$ 2.579.717,92. Doutra banda, a Auditoria, com base nas informações da STN, calculou que adentraram aos cofres da Edilidade a soma de R\$ 3.098.497,81, o que resulta na ausência de escrituração de R\$ 518.779,89.

Ad primum, enfatizo que houve um equívoco quanto as verbas destinadas ao Fundo em dezembro do ano em curso, nos termos do tópico anterior. Portanto, deve ser efetuada a subtração do montante incorretamente divulgado pela STN (R\$ 68.402,47), desaguando, assim, na não contabilização de R\$ 450.377,42.

Afirma o defendente que a pecha em discepção emanou de falha na contabilização de tais receitas em virtude do registro em códigos de receitas inapropriados, no valor de R\$ 404.132,29, e remeteu, na peça defensiva, os pretensos lançamentos corretivos que, na sua ótica, demonstrariam a inexistência de danos ao erário.

De acordo com o interessado, em janeiro e julho do exercício sob exame houve lançamentos indevidos no código de receita 1922.99.00 (Outras Restituições), que somados importaram em R\$ 13.343,21, quando tal valor deveria ter sido incorporado ao Fundo. Ainda, aventou a contabilização de receitas do FUNDEB referente ao mês de dezembro, no montante de R\$ 390.789,08, na rubrica 1721.99.0001 (Outras Transferências da União).

Ao se debruçar sobre as arguições ofertadas, a Assessoria de Gabinete elaborou quadro, abaixo inserto, com o cotejo entre os valores escriturados no SAGRES e os constantes nos Demonstrativos de Distribuição de Arrecadação, obtidos no endereço eletrônico do Banco do Brasil, anotando as diferenças nos registros referentes aos meses de janeiro, julho e dezembro.

Receita do FUNDEB registrada			
Mês	SAGRES	DDA (BB)*	Diferença
Janeiro	269.236,07	278.262,17	9.026,10
Fevereiro	282.435,89	282.435,89	-
Março	218.706,78	218.706,78	-
Abril	259.558,65	259.558,65	-
Maior	281.684,51	281.684,51	-
Junho	236.025,01	236.025,01	-
Julho	230.451,55	234.768,66	4.317,11
Agosto	277.042,20	277.042,20	-
Setembro	239.342,88	239.342,88	-
Outubro	235.242,81	235.242,81	-
Novembro	271.891,17	271.891,17	-
Dezembro	168.889,48	215.134,81	46.245,33
Total	2.970.507,00	3.030.095,54	59.588,54

*Documento de Distribuição de Arrecadação (site do Banco do Brasil)

A título de informação, muito embora as importâncias escrituradas no SAGRES, mês a mês, somem R\$ 2.970.570,00, cumpre alertar que, no citado Sistema, em dezembro, há um lançamento a débito no valor de R\$ 390.789,08, reduzindo a receita total do FUNDEB para R\$ 2.579.717,92.

Com esteio no quadro, vê-se, pois, que os valores não contabilizados no FUNDEB nos meses de janeiro e julho, R\$ 13.343,21, correspondem, exatamente, àquele lançado indevidamente no código de receita 1922.99.00 (Outras Restituições). Destarte, quanto a esta quantia nota-se a confirmação do lapso contábil, em comunhão com o alegado.

Em relação ao registro de receitas do FUNDEB referente ao mês de dezembro, no montante de R\$ 390.789,08, na rubrica 1721.99.0001 (Outras Transferências da União), a Assessoria Técnica de Gabinete realizou minucioso levantamento dos ingressos registrados no aduzido código de receita e, com escopo no estudo, elaborou o demonstrativo colacionado em seguida.

Outras Transferências da União (1721.99.00)			
	DDA (BB)	SAGRES	Diferença
janeiro (CIDE)	11.033,00	11.033,00	0,00
fevereiro	-	-	0,00
março (CIDE)	11.437,63	11.437,63	0,00
abril	-	-	0,00
maio	-	-	0,00
junho	-	-	0,00
julho (CIDE)	9.208,58	9.208,58	0,00
agosto	-	-	0,00
setembro (CIDE)	6.861,82	7.627,73	765,91
outubro	-	-	0,00
novembro (FEX)	3.480,73	3.480,73	0,00
dezembro (FEX)	1.357,41	392.912,40	391.554,99

Nota-se com clareza que em dezembro existiu o registro de receita no SAGRES não identificada na cifra de R\$ 391.554,99, quantia, quase, equivalente àquela vindicada pela defesa em seus argumentos. Desta forma, neste tocante, acolho o raciocínio manejado na peça defensiva.

Ainda, remanesce diferença no valor de R\$ 46.245,33 (R\$ 450.377,42 - R\$ 404.132,29). Na tentativa de afastar a eiva, o Alcaide aduz que tal divergência advém do pagamento do 13º salário do Magistério não contabilizado, ao qual iria se contrapor a omissão do registro de receita do FUNDEB de igual valor. Ora, se a despesa foi realizada, porém não escriturada não há como comprovar a sua veracidade, fato que enseja a imputação do montante discrepante apurado.

Registre-se que tais estudos desenvolvidos pelo Técnico de Gabinete foram apresentados informalmente ao Auditor de Contas Pública responsável pela instrução do feito, que aquiesceu, sem qualquer restrição, com a metodologia utilizada e os resultados alcançados.

Finalmente, estatui o inc. I, art. 35, da Lei nº 4.320/64, assim dispõe:

“Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

I - as receitas nêle arrecadadas;”

O preceptivo legal é auto-explicativo, ou seja, a receita do FUNDEB recebida no exercício de 2008 pertencem a este e, sendo assim, deve ser nele escriturado, incorporando-se ao patrimônio da Edilidade. Não obstante o descrito, a Administração foi omissa quanto ao registro do fato contábil.

Ao deixar de escriturar entrada de recursos, o Gestor, culposa ou dolosamente, encobre a real movimentação dos bens numerários, possibilitando o desvio destes, visto que, para fins de fiscalização da execução financeira do Ente, os valores inexistiram contabilmente.

Diante do exposto, entendo que a falha apontada proporcionou prejuízo ao erário, no montante dos recursos não contabilizados (R\$ 46.245,33), cuja responsabilidade deveria ser imputada ao ex-Gestor.

- Aplicação de apenas 57,90% das receitas do FUNDEB em Remuneração e Valorização do Magistério – RVM.

No que tange a impropriedade em foco, entendo cabível alguns reparos. Nos dois últimos itens foi constatada a existência de discrepância na receita do FUNDEB relativa ao mês de dezembro. Aduzida diferença (R\$ 68.402,47) deve ser deduzida da base da receita do exercício considerada pelo Órgão Auditor (R\$ 3.098.497,81). Procedida a devida exclusão, as transferências ao Fundo importam em R\$ 3.030.095,54.

Considerando que o total desembolsado para o atendimento de despesas com Remuneração e Valorização do Magistério atingiu R\$ 1.793.956,66, a aplicação em RVM situa-se em 59,20% das receitas do período, ainda abaixo do percentual legalmente determinado, ensejando a emissão de Parecer contrário à aprovação das contas em crivo.

- Aplicação de apenas 23,78% das recitas de impostos e transferências na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Quanto à aplicação em MDE, o cálculo da Auditoria merece reparos. O Corpo Técnico ao levantar o valor deduzido para formação do FUNDEB considerou, tão somente, aquele efetuado na conta do FPM, esquecendo-se de verificar as demais deduções.

Com esteio nas informações dos Demonstrativos de Distribuição de Arrecadação (Banco do Brasil), a assessoria de Gabinete elaborou quadro comprovando a real contribuição do Ente para o Fundo, conforme segue:

FPM	ITR	ICMS	ICMS - DES	Total
1.598.676,09	256,35	181.278,46	518,76	1.780.729,66

Considerando que a Instrução admitiu gastos com MDE no valor de R\$ 961.604,74; considerando que a contribuição para o FUNDEB atingiu a cifra de R\$ 1.780.729,66; considerando, ainda, que a receita de impostos e transferências alcançou R\$ 10.690.295,69; as aplicações em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino tocam 25,65% da RIT.

Ex Positis, não há que se falar em irregularidade.

- Despesas fictícias com a aquisição de merenda escolar no valor de R\$ 10.199,27, causando prejuízo ao erário.

Em apertada síntese, o interessado alega que a diferença apurada pela Auditoria corresponde aos alimentos que não foram entregues no exercício de 2008 e que, portanto, permaneceram no estoque. Continua, quanto aos pães, para além de sua distribuição normal, destinavam-se ao fornecimento de lanches extras em ocasiões eventuais, tais como: gincanas estudantis, dia do estudante, sete de setembro, etc... Acosta aos autos declarações de servidores municipais que atestariam os fatos narrados.

A Auditoria refuta os fundamentos da defesa, por entender que a permanência de alguns produtos em estoque poderia comprometer a sua qualidade para o consumo, bem como, não acata os atestados emitidos pelos servidores, porquanto detentores de cargos comissionados na Secretaria de Educação e, assim, hierarquicamente subordinados ao Secretário da Pasta, como também ao Prefeito.

Ao cotejar as razões e contrarrazões aqui expostas, filiou-me a manifestação do ilustre representante do Parquet, Procurador-Geral Marcílio Toscano Franca Filho, verbis:

“A alegação de que as declarações apresentadas pelo gestor são de pessoas que possuem cargos comissionados, e, portanto, são hierarquicamente subordinados ao Secretário de Educação, bem como ao Prefeito Municipal, não pode gerar a presunção de falsidade das mesmas. Contudo, depreende-se do relatório da Unidade Técnica a necessidade do aperfeiçoamento do controle de materiais perecíveis pela Municipalidade, no intuito de evitar o desperdício dos produtos, e conseqüentemente prejuízo ao erário.”

Nesses termos, dou acolhimento aos argumentos da defesa e afasto a eiva, sem prejuízo de recomendação à Pública Administração que reforce os controles de estoque e distribuição de merenda escolar com vistas a evitar danos ao erário.

- Despesas pagas com multa à Secretaria da Receita Federal referente ao atraso da DIRF (Declaração de Imposto de Renda Retido na Fonte), no valor de R\$ 2.047,37, caracterizando descontrolado administrativo, contábil e financeiro e causando prejuízo ao erário.

Neste tocante, a orientação ministerial acena para a necessidade de responsabilizar o gestor pelo ressarcimento da quantia paga por ato desidioso, ip[s]is litteris:

“Quanto às despesas pagas com multa a Secretaria da Receita Federal referente ao atraso da DIRF, no valor de R\$ 2.047,37, tal fato demonstra a desorganização administrativa/financeira vivenciada pela Municipalidade, devendo o montante ser devolvido aos cofres públicos pelo gestor municipal.”

Entretanto, seguindo o entendimento sedimentado neste Sinédrio, como também, o lúcido pronunciamento do eminente Conselheiro Flávio Sátiro Fernandes exarado na presente sessão, deixo de atribuir ao gestor a responsabilidade pela devolução do montante descrito sem prejuízo de recomendação.

- Despesas previdenciárias (IPM) insuficientemente comprovadas no valor de R\$ 53.105,16, causando prejuízo ao erário.

- Despesas previdenciárias (INSS) insuficientemente comprovadas no valor de R\$ 30.169,98, causando prejuízo ao erário.

É dever de todos aqueles que guardem, gerenciem ou administrem dinheiros, bens e valores públicos a prestação de contas completa e regular. Cabe ao gestor de recursos públicos a comprovação, através de documentos aceitáveis, do bom e regular emprego destes, que importa, necessariamente,

em observância aos princípios da legalidade, moralidade, economicidade, eficiência e, acima de tudo, legitimidade.

A apresentação de demonstrativos contábeis desvestidos de documentação comprobatória de sua veracidade de nada vale, respondendo o agente político administrador por aquilo que não puder comprovar.

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

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

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

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

Para completar, o doutrinador Jorge Ulisses Jacoby lecionou:

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

No que pertine ao IPM, o interessado, na tentativa de afastar a pecha, acostou ao almanaque processual documentos (fls. 2423/2547) que, no seu sentir, comprovariam as despesas carentes de provas materiais. Inobstante o farto acervo, a Auditoria entendeu pela não comprovação dos referidos desenhos, pois desacompanhados de recibos da Presidência do Instituto de Previdência Municipal, devidamente assinados, atestando o recebimento do montante inquinado.

Em relação ao INSS, gostaria de destacar o minucioso trabalho desenvolvido pela Auditoria para apuração do montante das despesas não comprovadas. A partir dos registros de contabilização desses gastos, orçamentários e extraorçamentários, e da efetiva comprovação destes (valores retidos da cota-parte do FPM, bem como, os constantes nas Guias de Recolhimento Previdenciário), foi elaborado um quadro (fl. 1.966), auto-explicativo, que demonstra, de forma indubitável, a ausência de elementos probantes de parte dos gastos registrados (R\$ 30.169,98), os quais não foram alterados após a regular análise da defesa apresentada.

Em face das explanações, sou favorável à responsabilização do Sr. Thiago Pereira de Sousa Soares pelo dano evidenciado e sua, conseqüente, restituição, através de recursos do seu patrimônio pessoal.

- Apropriação indébita de recursos previdenciários – INSS, no valor de R\$ 236.167,12.

- Ausência de recolhimento ao RPPS de R\$ 135.935,43 retidos a título de contribuição previdenciária dos servidores efetivos do município, podendo caracterizar apropriação indébita previdenciária.

De acordo com o exórdio, a Prefeitura Municipal de Princesa Isabel reteve os servidores segurados do Regime Geral de Previdência a quantia de R\$ 419.287,23, repassando aos cofres da Autarquia

Federal o montante de R\$ 183.120,11, situação que denota ato tipificado no art. 168-A, apropriação indébita previdenciária.

Em sede de defesa o Gestor arguiu a formalização de termo de parcelamento englobando, também, as verbas retidas e não repassadas. Em seu exame, a Auditoria não questionou a veracidade da argumentação, limitou-se a sustentar que o recolhimento deveria ser tempestivo e, com base nesta alegação, manteve a irregularidade.

O parcelamento regulariza a pendência junto ao Órgão Previdenciário Federal, porém não elide inteiramente a eiva, haja vista que o ajuste importa em pagamento de multa e juros moratórios, além de comprometer, por interstício dilatado, as finanças municipais, que mensalmente recebem a cota do FPM descontada das dívidas pretéritas.

Quanto ao IPM, reza o relatório inaugural que o Poder Executivo se apropriou indevidamente de recursos dos servidores efetivos na quantia de 135.935,43. Citado montante advém da retenção de 363.755,07 e posterior repasse de, apenas, R\$ 227.819,64.

A peça defensoria aduz a juntada de documento (fls. 3815/3818) suficientes à comprovação da autorização Legislativa para acordar parcelamento do débito perante o Regime Próprio de Previdência.

A contestação do Gestor não pode prosperar, porquanto o mesmo anexou aos autos minutas da Medida Provisória nº 001/2009 e de Mensagem de Projeto de Lei, ambos desprovidos de subscrição pela autoridade competente e o primeiro, ainda, desacompanhado de publicação em veículo oficial de imprensa. Ou seja, os papéis apresentados não gozam de validade jurídica, portanto, a falha há de se manter incólume e enseja a emissão de parecer contrário à aprovação de contas.

Á esta egrégia Corte não compete o manejo de medidas coercitivas no sentido do restabelecimento da regularidade no caso presente, cabendo-lhe a comunicação da infração ao MPE para adoção de providências que entender pertinentes.

- Ausência de repasse tempestivo das contribuições previdenciárias devidas no exercício.

Neste ponto, é cabível recomendar ao atual gestor municipal que proceda ao recolhimento das contribuições previdenciárias (patronal e servidor) tempestivamente, haja vista que estas são as principais fontes de custeio dos benefícios concedidos pelo Instituto Previdenciário, que tem sua viabilidade comprometida em face do não repasse regular das aludidas contribuições.

Para finalizar, gostaria de deixar consignada a minha repulsa a forma como a Administração trata seus instrumentos de planejamento, notadamente a Lei Orçamentária Anual. A LOA, em que pese não ser impositiva, é o principal mecanismo de planejamento da execução orçamentária. É nela que constam todas as receitas estimadas e as despesas fixadas, servindo de baliza para as ações administrativas. Supõe-se que no decurso de sua elaboração houve um estudo, pormenorizado, acerca do comportamento orçamentário. Ao adequá-la a LDO, estabelece-se metas a serem alcançadas, das quais o gestor comprometido não deveria se desviar. Todavia, ao se autorizar abertura de créditos suplementares de até 100% das despesas fixadas, a LOA transforma-se, verdadeiramente, em uma peça de ficção, não se prestando a qualquer fim de planejamento. Importa dizer que tal conduta assemelha-se a assinatura de um cheque em branco, cujo valor a ser sacado fica ao inteiro alvitre do portador.

Arrimado em todos os comentários extensamente explanados, voto pela **emissão de Parecer Contrário à Aprovação das Contas Anuais da PM de Princesa Isabel, exercício de 2008, sob a responsabilidade do Sr° Thiago Pereira de Sousa Soares.**

E em Acórdão separado:

- 1) julgamento irregular das referidas contas de gestão.
- 2) cumprimento parcial das normas da LRF;
- 3) imputação de débito ao Gestor, Sr° Thiago Pereira de Sousa Soares, relativo aos danos pecuniários causados ao Erário, no valor de R\$ 129.520,47 - sendo R\$ 46.245,33, referentes à receita do FUNDEB não escriturada; e R\$ 83.275,14 atinentes às despesas não comprovadas (INSS e IPM);

- 4) aplicação de multa pessoal ao gestor, Sr. Thiago Pereira de Sousa Soares, no valor de R\$ 2.805,10, com supedâneo no inciso II, art. 56, da LOTCE/Pb;
- 5) aplicação de multa pessoal ao Contador, Sr. Paulo Gildo de O. Lima Júnior, responsável pela escrita contábil municipal, no valor de R\$ 2.805,10, com supedâneo no inciso II, art. 56, da LOTCE/Pb;
- 6) assinação do prazo de 60 dias aos supracitados responsáveis para os devidos recolhimento voluntários dos débitos/multas a eles imputados, sob pena de cobrança executiva;
- 7) comunicação à Receita Federal do Brasil sobre as irregularidades observadas quanto às contribuições previdenciárias;
- 8) comunicação ao Conselho Regional de Contabilidade, seccional Paraíba acerca das impropriedades cometidas na escrita contábil do município de Princesa Isabel, sob a responsabilidade do Sr. Paulo Gildo de O. Lima Júnior, CRC nº 4482 PB;
- 9) recomendação à Prefeitura Municipal de Princesa Isabel no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando a reincidência das falhas constatadas no exercício em análise;
- 10) representação à douta Procuradoria Geral de Justiça a fim de que adote as providências e cautelas penais de estilo;

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE - PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO -TC-03368/09, os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-Pb), à unanimidade, com impedimento declarado do Conselheiro-Presidente Antônio Nominando Diniz Filho, na sessão realizada nesta data, decidem EMITIR E ENCAMINHAR ao julgamento da Egrégia Câmara Municipal de Princesa Isabel, este **PARECER CONTRÁRIO** à aprovação da Prestação de Contas do Prefeito do Município de Princesa Isabel, Sr. **Thiago Pereira de Sousa Soares**, relativa ao exercício de 2008.

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

João Pessoa, 16 de dezembro de 2010.

*Conselheiro Fernando Rodrigues Catão
Presidente em exercício*

*Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Relator*

Conselheiro Flávio Sátiro Fernandes

Conselheiro Umberto Silveira Porto

Conselheiro Arthur Paredes Cunha Lima

Fui presente,

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