



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO-TC-06107/10

*Direito Constitucional, Administrativo e Financeiro. Poder Executivo Municipal. Prefeitura de Olho d'Água. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2009. Prefeitos. Agentes Políticos. Contas de Governo. Apreciação da matéria para fins de emissão de PARECER PRÉVIO. Atribuição definida no art. 71, inciso I, c/c o art. 31, § 1º, da Constituição Federal, no art. 13, § 1º, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1º, inciso IV da Lei Complementar Estadual nº 18/93 – **Deficits orçamentário e financeiro – Recolhimento a menor de contribuições previdenciárias patronais – Excesso de gastos em obras públicas – Despesas não comprovadas. EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO, exercício 2009. Encaminhamento à consideração da egrégia Câmara de Vereadores de Olho D'Água. Através de Acórdão em separado, atribuição definida no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 18/93, julgar as contas de gestão do Chefe do Executivo, na condição de Ordenador de Despesas, pelo(a): atendimento parcial à LRF, julgamento irregular das contas de gestão, aplicação de multa, imputação de débito, representação à Receita Federal do Brasil e recomendações.***

PARECER PPL-TC- 0215/12

RELATÓRIO

Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas do Município de Olho d'Água, relativa ao exercício financeiro de 2009, de responsabilidade do Sr. FRANCISCO DE ASSIS CARVALHO.

A Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal V – DIAGM V, com base nos documentos insertos nos autos e em outros colhidos durante diligência “in loco”, emitiu o relatório inicial de fls. 102/113, no qual foram evidenciados os seguintes aspectos da gestão municipal:

1. Sobre a gestão orçamentária:

- a) o orçamento foi aprovado por meio da Lei Municipal nº 05/2008, de 30 de dezembro de 2008, estimando a receita e fixando a despesa em R\$ 7.779.021,00, como também autorizando abertura de créditos adicionais suplementares em 50,00% da despesa fixada na LOA – R\$ 3.889.510,50. A Lei Municipal 015/2009 autorizou a abertura de créditos especiais, no valor total de R\$ 15.000,00;*
- b) durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares, no montante de R\$ 2.630.133,04, bem como créditos adicionais especiais, no montante de R\$ 15.000,00;*
- c) a receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou R\$ 6.852.824,83, ficando 11,91% abaixo da previsão inicial;*
- d) a despesa orçamentária realizada atingiu a soma de R\$ 6.965.561,34, 10,46% inferior ao montante fixado no orçamento;*
- e) o somatório da Receita de Impostos e das Transferências – RIT atingiu R\$ 5.240.767,49;*
- h) a Receita Corrente Líquida – RCL, ao final do exercício, alcançou o montante de R\$ 6.827.451,82.*

2. No tocante aos demonstrativos apresentados:

- a) o Balanço Orçamentário apresentou deficit equivalente a 1,65% da receita orçamentária arrecadada, descumprindo a LRF;*
- b) o Balanço Financeiro aponta um saldo para o exercício seguinte da ordem de R\$ 221.474,87, distribuídos entre Caixa e Banco nas proporções de 5,08% e 94,92%, respectivamente;*
- c) o Balanço Patrimonial apresenta deficit financeiro no valor de R\$ 1.345.823,96;*

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) Foi apurada a realização de despesas sem licitação, no valor total de R\$ 465.834,15, correspondendo a 6,69% da despesa orçamentária do Ente Municipal;
- c) os gastos com obras e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$ 246.982,56, correspondendo a 3,55% da Despesa Orçamentária Total (DORT), sendo que 84,53% foram pagos no decorrer do exercício.

4. Quanto aos gastos condicionados:

- a) a aplicação de recursos do FUNDEB na remuneração e valorização dos profissionais do magistério (RVM) atingiu o montante de R\$ 835.980,82, correspondendo a 71,65% das disponibilidades do FUNDEF (limite mínimo=60%);
- b) a aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) alcançou o montante de R\$ 1.664.914,84, correspondendo a 31,77% da RIT (limite mínimo=25%);
- c) o Município despendeu com saúde a importância de R\$ 904.240,04, correspondendo a 17,25% da RIT (limite mínimo=15%);
- d) as despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R\$ 3.776.293,64, correspondendo a 55,31% da RCL (limite máximo=60%);
- e) as despesas com pessoal do Poder Executivo perfizeram o valor de R\$ 3.489.952,56, correspondendo a 51,12% da RCL (limite máximo=54%).

Ao final do Relatório Inaugural, o Órgão de Instrução manifestou-se, apontando uma lista de irregularidades atribuídas ao exercício de competência do gestor. Logo após a conclusão da inicial, a Ouvidoria desta Corte recebeu os Documentos 02854/11 e 02861/11, referentes a denúncias protocoladas pelos senhores Amâncio Pires de Almeida e Júlio Minervino Neto, Edis da Câmara Municipal de Olho d'Água. Uma vez que alguns itens das denúncias diziam respeito a gastos em construção civil, foi requerida a manifestação da Divisão de Controle de Obras Públicas, materializada no Relatório DECOP/DICOP 518/11 (fls. 122/134).

Tendo em vista as falhas listadas pelas duas Divisões Técnicas em seus respectivos relatórios, e atendendo aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Relator determinou a citação do responsável supramencionado.

Após ver acatada a solicitação de prorrogação de prazo para apresentação de defesa (fl. 142), o gestor manejou, por intermédio de representante legalmente habilitado, peça escrita (fls. 145/160), acompanhada de vasta documentação de suporte (fls. 161/656).

Atendendo aos despachos do Conselheiro Relator (fl.660), a Auditoria procedeu a análise dos argumentos ofertados pelo defendente, exarando instrução de análise de defesa (fls.662/829), pugnando pela manutenção da maioria das irregularidades inicialmente apontadas.

No epílogo do seu relatório, a Auditoria destacou que seis itens constantes da defesa apresentada pelo gestor versavam sobre falhas atinentes a obras e serviços de engenharia, apontadas no já mencionado Relatório DECOP/DICOP 518/11. Por essa razão, a DIAGM V solicitou o pronunciamento da Divisão Especial.

Após determinação do Conselheiro Relator (fl. 703), os autos foram remetidos à DICOP, ensejando a elaboração do Relatório DECOP/DICOP 277/12 (fls. 704/711)¹, no qual foram arroladas as seguintes irregularidades, associadas às respectivas obras:

1. Recuperação e impermeabilização de caixa d'água: verificado **excesso no valor de R\$ 1.296,21**, representando serviços não realizados, porém pagos à empresa SANTA LUZIA Engenharia Ltda.;
2. Reforma e ampliação de 05 escolas nos sítios Baraúnas, Boqueirão do Cardoso, Cabeça de Boi, Várzea Comprida e Triângulo, conforme Convênio FDE Nº 101 - 2008: verificado **excesso de R\$ 4.911,17** em serviços não realizados, porém pagos à empresa SANTA LUZIA Engenharia Ltda, sendo R\$ 229,84 referentes a recursos municipais e R\$ 4.681,33 a recursos estaduais;

¹ O mencionado relatório, além de analisar a defesa dos pontos abordados na instrução DECOP/DICOP 518/11, também tratou de matérias da denúncia protocolada no Documento 02706/12.

3. Recuperação do posto de saúde do Distrito do Socorro: verificado **excesso no valor de R\$ 3.500,00**, representando serviços não devidamente comprovados nem esclarecidos, porém pagos à empresa SANTA LUZIA Engenharia Ltda;
4. Conclusão da Escola Mun. Raquel Minervino de Carvalho no Distrito do Socorro: verificada a permanência do **excesso no valor de R\$ 1.770,21**, pago à empresa SANTA LUZIA Engenharia Ltda, em serviços não realizados e não comprovados²;
5. Construção do posto de saúde da Comunidade Barrenta: verificado **excesso no valor de R\$ 4.667,68** em quantidade de concreto paga e não utilizada na execução de blocos de fundação e pilares, porém pagos à empresa SANTA LUZIA Engenharia Ltda.

Entrementes, foi protocolada nesta Corte, em 07/02/2012, nova denúncia sobre irregularidades supostamente cometidas na gestão do senhor Francisco de Assis Carvalho (Documento 02706/12), também formulada por Vereadores do Parlamento Mirim de Olho d'Água . Encaminhada à DIAGM V por determinação do Relator (fl. 679), foi analisada pelo Órgão de Instrução, que reconheceu sua procedência, enumerando um extenso rol de falhas. Transcorrido o prazo processual regular para apresentação de petitório defensivo versando sobre o objeto da denúncia, o gestor solicitou a prorrogação e, ao final do prazo dilatado, apresentou seus argumentos (fls. 773/786) e a documentação de sustentação (fls. 787/858). De volta à DIAGM V, foi lavrado o relatório de complementação de instrução (fls. 923/937). Sua conclusão abrange as falhas que sobrevieram da análise de defesa da Prestação de Contas. **Portanto, além das cinco eivas apontadas no Relatório da DICOP, a DIAGM V considerou remanescentes as seguintes:**

Remanescentes do relatório de análise de defesa da DIAGM 5:

1. Deficit orçamentário no valor de R\$ 112.736,51, equivalente a 1,65% da receita orçamentária arrecadada;
2. Deficit financeiro no Balanço Patrimonial, no valor de R\$ 1.345.823,96;
3. Despesas sem licitação no montante de R\$ 323.009,15, correspondendo a 4,64% da despesa orçamentária total;
4. Gastos com pagamento de pessoal, incorretamente contabilizados como “outros serviços de terceiros - pessoa física”;
5. Inexistência de tombamento dos bens adquiridos a partir do exercício de 2009;
6. Não atendimento integral às determinações da RN - 05/2005;
7. Descaso e falta de zelo com a preservação do patrimônio público;
8. Não recolhimento de INSS – parte patronal no valor total de R\$ 239.354,14.

Remanescentes do relatório de complemento de instrução da DIAGM 5:

9. Despesa insuficientemente comprovada com locação de veículos na secretaria de educação no valor de R\$ 7.480,00, causando prejuízo ao erário;
10. Despesa insuficientemente comprovada com locação de veículos na secretaria de saúde no valor de R\$ 16.366,00, causando prejuízo ao erário, tendo como agravante o fato de um dos transportadores ocupar o cargo de Chefe de gabinete do Prefeito;
11. Despesa insuficientemente comprovada com plantões médicos na secretaria de saúde no valor de R\$ 29.400,00, causando prejuízo ao erário;
12. Despesa insuficientemente comprovada com refeições para equipes do PSF - secretaria de saúde no valor de R\$ 14.447,00, causando prejuízo ao erário;
13. Despesa insuficientemente comprovada com próteses no valor de R\$ 8.521,00, causando prejuízo ao erário;
14. Despesa insuficientemente comprovada com cirurgias no valor de R\$ 2.400,00, causando prejuízo ao erário;

² Constatou a Unidade de Engenharia que a maior parte da despesa referente ao contrato em tela está realizada no exercício de 2011.

15. *Despesa insuficientemente comprovada com viagens no valor de R\$ 35.195,00, causando prejuízo ao erário;*
16. *Despesa insuficientemente comprovada com serviços médicos cirúrgicos no valor de R\$ 2.310,00, causando prejuízo ao erário;*
17. *Despesa insuficientemente comprovada com serviços odontológicos no valor de R\$ 14.900,00, causando prejuízo ao erário;*
18. *Despesa insuficientemente comprovada com doações de óculos no valor de R\$ 13.380,00, causando prejuízo ao erário;*
19. *Falta de retenção o ISS no pagamento das despesas com obras e serviços de engenharia e pagamento via tesouraria de valores de grande monta;*
20. *Despesa insuficientemente comprovada com gari no valor de R\$ 2.490,00, causando prejuízo ao erário;*
21. *Despesa insuficientemente comprovada com serviços de transporte na secretaria de infra-estrutura no valor de R\$ 19.355,00, causando prejuízo ao erário;*
22. *Despesa insuficientemente comprovada com locação de veículo para o tesoureiro no valor de R\$ 9.060,00, causando prejuízo ao erário.*

Instado a se manifestar, o Ministério Público emitiu o Parecer nº 01139/12 (fls. 939/960), da pena do Procurador Marcílio Toscano Franca Filho, acompanhando o posicionamento da Unidade Técnica de Instrução³, pugnando que esta Egrégia Corte decida pela:

1. ***Emissão de Parecer Contrário à Aprovação das Contas do senhor Francisco de Assis Carvalho, referente ao exercício 2009;***
2. ***Declaração de Atendimento Parcial aos preceitos da LRF;***
3. ***Aplicação de Multa ao senhor Francisco de Assis Carvalho, com fulcro no art. 56 da LOTCE;***
4. ***Imputação de Débito no valor de R\$ 179.899,06, ao Sr. Francisco de Assis Carvalho, sendo R\$ 163.754,00⁴, em virtude de diversas despesas não comprovadas e R\$ 16.145,06 em razão de excesso no pagamento de obras;***
5. ***Recomendação à Prefeitura Municipal de Olho d'Água no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando a reincidências das falhas constatadas no exercício em análise.***

O processo foi inicialmente agendado para a sessão do dia 28/11/12, tendo sido adiado para a presente, mantendo-se as intimações de praxe.

VOTO DO RELATOR

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

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

³ O Parecer Ministerial levou em consideração as instruções provenientes da DIAGM V e da DICOP.

⁴ Da leitura do Parecer 01139/12, deflui-se que o Parquet Especial considerou insubsistente apenas uma das falhas indicadas pela Auditoria (no valor de R\$ 9.060,00), o que levaria à aplicação de R\$ 166.244,00, a título de débito.

Eficiência, Eficácia e Transparência, extraindo da aplicação destes os resultados mais proveitosos em favor do coletivo local.

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

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

Concluído o introito, passo a analisar, individualmente, as eivas praticadas pelo Alcaide no transcurso do exercício em comento. Em função da extensa lista de irregularidades registradas nos relatórios de instrução, aí incluídas as peças emitidas pela Divisão de Controle de Obras Públicas, abordá-las-ei em conjunto, quando se tratar de apontamentos assemelhados, detalhando as condutas na medida em que for necessário ao esclarecimento de cada aspecto.

– Deficit orçamentário no valor de R\$ 112.736,51, equivalente a 1,65% da receita orçamentária arrecadada

– Deficit financeiro no Balanço Patrimonial, no valor de R\$ 1.345.823,96

É incontestável o deficit na execução orçamentária. Bastante clara a LRF quando define, em seu art. 1º, §1º, que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ação planejada, de modo a prevenir riscos e corrigir desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas. Desta forma, incumbe ao administrador público o acompanhamento periódico dos gastos e a ação firme para contê-los dentro do limite da receita arrecadada. É para isso que a LRF, em seu artigo 9º, disciplina a limitação de empenhos.

Percebe-se que a necessidade de planejamento é princípio basilar insculpido na LRF. É ele que permite ao gestor ter, entre outras coisas, controle rigoroso dos gastos públicos, devendo, caso eles excedam a previsão (ou que a receita estimada venha aquém das expectativas), adotar medidas de contenção visando à adequação aos limites estabelecidos. Evidentemente que o deficit orçamentário apurado poderia ter sido evitado caso o município tivesse procedido às limitações de empenho previstas na LRF.

*Todavia, o deficit precisa ser ponderado em outros aspectos de análise. Sua ocorrência, isoladamente, pode ser justificada pelas circunstâncias do caso concreto. Há que se examinar também a magnitude do desequilíbrio e as consequências para os exercícios subseqüentes. Na situação em lume, o desnível entre receitas e despesas da ordem de 1% **comporta relevação**.*

*Por seu turno, o deficit financeiro do Balanço Patrimonial reclama uma análise mais detida. A gestão municipal optou por legar ao exercício subsequente restos a pagar da ordem de R\$ 687.123,02, sendo que o valor de R\$ 581.949,56 foram inscritos no exercício. Cumpre lembrar que a prática de transpor ao ano seguinte obrigações em valor superior à disponibilidade financeira não é, em regra, obstada pelo ordenamento jurídico⁵. Mas o fato de haver, no rol dos empenhos inscritos em restos a pagar, valores em aberto referentes a vencimentos e vantagens fixas (R\$ 434.181,50) implica desobediência ao princípio contábil da competência, que rege a apropriação de gastos com pessoal (Artigo 18, §2º e 50, II da LRF). Assim, **considero que a falha descrita neste item enseja a aplicação de multa ao gestor**.*

– Despesas sem licitação no montante de R\$ 323.009,15, correspondendo a 4,64% da despesa orçamentária total

As despesas não licitadas foram listadas no quadro do item 5.1 da inicial. Por força dos argumentos da defesa, a Auditoria excluiu do conjunto alguns itens, remanescendo o montante de R\$ 323.009,15.

De pronto, percebe-se que as despesas consideradas não licitadas têm a característica de continuidade. Trata-se essencialmente de prestação de serviços. Como se vê no quadro apresentado na fl. 667, foram contemplados transportes, fornecimento de combustíveis e peças para veículos, confecção de próteses dentárias, entre outros. Além do fato de cada uma delas apresentar uma extrapolação muito pequena

⁵ Era exatamente essa a intenção do artigo 41 da LRF, vetado pelo Presidente da República.

em relação ao limite estabelecido no artigo 24, II da Norma Regente, é possível (e até provável) que os respectivos pagamentos se refiram a momentos distintos, conforme argumentado pelo gestor por ocasião da defesa. Evidentemente, no cotidiano da administração municipal sobejam razões para justificar pequenas compras, que não devem ser tomadas em conjunto. Ademais, há que se apartar do compêndio o valor de R\$ 35.500,00, pago a título de remuneração por serviços de assessoria jurídica, visto que a jurisprudência desta Corte admite a contratação por procedimento de inexigibilidade.

Com base nas enunciadas considerações, o somatório das despesas não licitadas remanescentes alcança R\$ 287.509,15, correspondendo a 4,13% da despesa orçamentária total. Ante ao exposto acima e à pouca expressividade do montante, sou **pela relevação da falha**.

– Gastos com pagamento de pessoal, incorretamente contabilizados como “outros serviços de terceiros – pessoa física”

Peço vênia para discordar do entendimento do Órgão Técnico, até pela forma que foi consignada a falha na inicial. Ponderou a Auditoria que o Documento 02704/11 contém despesas de pessoal, de caráter não sazonal, incorretamente contabilizadas como outros serviços de terceiro – pessoa física (elemento de despesa 36). Neste elemento devem ser incorporadas, segundo a Secretaria do Tesouro Nacional, despesas orçamentárias decorrentes de serviços prestados por pessoa física, pagos diretamente a esta e não enquadrados nos elementos de despesa específicos, entre os quais se avultam serviços de natureza eventual.

Ora, o Documento 02704/11 contém uma lista com dezenas de integrantes, muitos deles prestadores de serviços claramente sazonais (retirada de entulho, limpeza e conservação de prédios públicos, entre outros). São exemplos de situações onde a eventualidade da tarefa desempenhada e a ausência de subordinação sinalizam um regime de trabalho que não se coaduna com uma relação empregatícia. Em linhas gerais, são funções que podem ser executadas sem a rigidez inerente às contratações para cargos de provimento efetivo, e que, igualmente, não justificam contratos por tempo determinado. Não obstante, devo frisar que boa parte do documento exhibe pagamentos a profissionais que laboram no Programa de Saúde da Família, cuja classificação se enquadra como despesa de pessoal. Todavia, como bem observou a defesa, mesmo com a reclassificação proposta pela Auditoria, os limites de despesa de pessoal situam-se dentro da normalidade. Do exposto, **considero que a falha comporta relevação**.

– Inexistência de tombamento dos bens adquiridos a partir do exercício de 2009

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

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

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

– Não atendimento integral às determinações da RN - 05/2005

Registrou a Auditoria, no item 9.2 de seu relatório inaugural, o descumprimento das determinações constantes na Resolução Normativa RN-TC 05/2005, que dispõe sobre a adoção de normas para o controle dos gastos com combustível, peças e serviços em veículos e máquinas à disposição dos jurisdicionados. A eiva destacada limitou-se à ausência de informações sobre peças, pneus e acessórios, já que o gestor confirma a existência de controle do consumo de combustível da frota municipal, informação não contestada pela Auditoria na análise de defesa.

Clara a Resolução Normativa ao exigir controle rigoroso dos gastos com veículos, tanto no que diz respeito ao consumo de combustível quanto em relação às manutenções preventiva e corretiva. **A falha enseja recomendação** para que o gestor imprima a mesma cautela também no que tange a gastos com serviços e acessórios.

– Descaso e falta de zelo com a preservação do patrimônio público

A Auditoria, analisando as obras em execução no município, constatou um total descaso com o patrimônio público municipal, tendo em vista que o serviço de construção do Posto de Saúde da Comunidade Barrenta, localizado na zona rural do município, encontrava-se em condições de total abandono, a despeito de ter consumido recursos da ordem de R\$ 61.700,00, conforme Empenho nº 0020141 (10.12.2009).

O interessado, em sua peça defensiva, assim se manifestou: “(...) a obra foi retomada no momento oportuno e partiu do ponto que estava sem que houvesse para o Município qualquer despesa no período em que ficou paralisada e quando reiniciada não havia qualquer dano, visto que as medidas preliminares haviam sido tomadas quando da suspensão dos trabalhos, para comprovar segue relatório fotográfico concluída e a disposição da comunidade.”

Tal fato **enseja recomendação** ao gestor no sentido de que procure dar continuidade às ações administrativas iniciadas em exercícios anteriores.

– Não recolhimento de INSS – parte patronal no valor total de R\$ 239.354,14

No quadro apresentado no item 11 da peça exordial, a Auditoria definiu como base de cálculo para a contribuição previdenciária patronal o valor de R\$ 3.296.271,56. Sobre tal montante, foi aplicada a alíquota de 22%, de onde se chegou ao total devido de R\$ 725.179,74. Uma vez que a municipalidade recolheu aos cofres do INSS a quantia de R\$ 485.825,60, equivalente a 66,99% da contribuição estimada, apontou-se o recolhimento a menor de R\$ 239.354,14.

Contra tal metodologia insurgiu-se o Chefe do Executivo, sustentando a incompetência desta Corte de Contas em apurar tais valores, posto que caberia exclusivamente à Receita Federal do Brasil pronunciar-se definitivamente sobre o tema. Alegou a existência de acordo de parcelamento da dívida com o Órgão Nacional, englobando o exercício em comento. Fez, ainda, uma série de ponderações sobre os procedimentos do Órgão de Instrução. No seu entendimento, o total de gastos com pessoal não pode ser tomado como base de cálculo. Continua, afirmando que a Unidade Técnica deveria atentar para a faixa salarial dos empregados e para o fato de alguns destes já recolherem a contribuição a outro empregador. Por fim, observou que os benefícios de salário-família e salário maternidade devem ser levados em conta no cálculo.

Inicialmente, merece comentário uma menção por demais inadequada feita pela defesa, sinalizando que esta Corte de Contas não teria a competência para opinar sobre falha de natureza previdenciária. O fato de alguns julgados do TCE-PB recomendarem a comunicação à RFB não coloca o Tribunal em posição coadjuvante na função de controle. A estatura constitucional conferida a esta Casa permite-lhe manifestar-se sobre quaisquer desvios de conduta observados, mesmo em questões como a que ora se apresenta.

Também se equivoca o gestor ao fazer observações relacionadas à contribuição dos empregados, algo que passa ao largo da irregularidade apontada na inicial. É exatamente o valor integral da folha de pagamento o parâmetro de definição para a contribuição devida pelo empregador. É clara a Lei de Custeio (Lei 8212/91) ao determinar que, para os valores pagos aos empregados, é exigida contrapartida do empregador. Tal contrapartida é justamente a contribuição previdenciária patronal, que, por força do artigo 22, incisos I e II, corresponde a 22% do valor total da folha.

Decerto que houve o recolhimento a menor. Todavia, é preciso sopesar alguns pontos. Primeiramente, como se deduz dos autos, toda a dívida previdenciária do exercício de 2009 foi parcelada com o INSS. Ademais, não se pode descurar que a Administração honrou valor superior a 2/3 do total devido. Por essas razões, **entendo caber multa ao gestor**.

– Recuperação e impermeabilização de caixa d'água: verificado excesso no valor de R\$ 1.296,21, representando serviços não realizados, porém pagos à empresa SANTA LUZIA Engenharia Ltda.

– Reforma e ampliação de 05 escolas nos sítios Baraúnas, Boqueirão do Cardoso, Cabeça de Boi, Várzea Comprida e Triângulo, conforme Convênio FDE Nº 101 - 2008: verificado excesso de R\$ 4.911,17 em serviços não realizados, porém pagos à empresa SANTA LUZIA Engenharia Ltda, sendo R\$ 229,84 referentes a recursos municipais e R\$ 4.681,33 a recursos estaduais

- Recuperação do posto de saúde do Distrito do Socorro: verificado excesso no valor de R\$ 3.500,00, representando serviços não devidamente comprovados nem esclarecidos, porém pagos à empresa SANTA LUZIA Engenharia Ltda
- Conclusão da Escola Mun. Raquel Minervino de Carvalho no Distrito do Socorro: verificada a permanência do excesso no valor de R\$ 1.770,21, pago à empresa SANTA LUZIA Engenharia Ltda, em serviços não realizados e não comprovados
- Construção do posto de saúde da Comunidade Barrenta: verificado excesso no valor de R\$ 4.667,68 em quantidade de concreto paga e não utilizada na execução de blocos de fundação e pilares, porém pagos à empresa SANTA LUZIA Engenharia Ltda

As pechas acima foram analisadas pela Divisão de Controle de Obras Públicas, sendo elencadas na conclusão do Relatório DECOP/DICOP 277/12 (fls. 704/711). No cerne de todas elas, estão excessos constatados na execução de diversas obras. Os pagamentos foram feitos em favor da empresa Santa Luzia Engenharia Ltda.

Sobre o assunto, importante pontuar que nas conclusões constantes do Parecer Ministerial 01139/12, há indicativo de imputação de débito, no valor de R\$ 16.145,06⁶. O gestor voluntariamente recolheu tal montante aos cofres da municipalidade, apresentando o comprovante de transferência e o extrato bancário da respectiva conta para efeito de comprovação. A documentação foi anexada aos autos eletrônicos. Assim sendo, considero superada a falha e afastado o débito.

- Despesa insuficientemente comprovada com locação de veículos na secretaria de educação no valor de R\$ 7.480,00, causando prejuízo ao erário
- Despesa insuficientemente comprovada com locação de veículos na secretaria de saúde no valor de R\$ 16.366,00, causando prejuízo ao erário, tendo como agravante o fato de um dos transportadores ocupar o cargo de Chefe de gabinete do Prefeito
- Despesa insuficientemente comprovada com plantões médicos na secretaria de saúde no valor de R\$ 29.400,00, causando prejuízo ao erário
- Despesa insuficientemente comprovada com refeições para equipes do PSF - secretaria de saúde no valor de R\$ 14.447,00, causando prejuízo ao erário
- Despesa insuficientemente comprovada com próteses no valor de R\$ 8.521,00, causando prejuízo ao erário
- Despesa insuficientemente comprovada com cirurgias no valor de R\$ 2.400,00, causando prejuízo ao erário
- Despesa insuficientemente comprovada com viagens no valor de R\$ 35.195,00, causando prejuízo ao erário
- Despesa insuficientemente comprovada com serviços médicos cirúrgicos no valor de R\$ 2.310,00, causando prejuízo ao erário
- Despesa insuficientemente comprovada com serviços odontológicos no valor de R\$ 14.900,00, causando prejuízo ao erário
- Despesa insuficientemente comprovada com doações de óculos no valor de R\$ 13.380,00, causando prejuízo ao erário
- Despesa insuficientemente comprovada com gari no valor de R\$ 2.490,00, causando prejuízo ao erário
- Despesa insuficientemente comprovada com serviços de transporte na secretaria de infra-estrutura no valor de R\$ 19.355,00, causando prejuízo ao erário
- Despesa insuficientemente comprovada com locação de veículo para o tesoureiro no valor de R\$ 9.060,00, causando prejuízo ao erário

⁶ O valor difere levemente daquele apontado pela Divisão de Obras, que chegou a R\$ 16.225,27.

As falhas anteriormente condensadas provêm da análise de denúncia, apresentada ao Tribunal por meio do Documento 02706/12. Do exame das alegações de defesa pela Unidade de Instrução, restaram não comprovadas o rol de despesas supracitadas. Frise-se que, no tocante aos serviços médicos cirúrgicos (R\$ 2.310,00) e odontológicos (R\$ 14.900,00), sequer houve manifestação da defesa. Nos demais casos, os argumentos utilizados pelo gestor foram por demais genéricos, quando não totalmente desarrazoados, sendo inservíveis para as pretensões do gestor.

Tome-se, a título de exemplo, as irregularidades ligadas a gastos com locação de veículos, nos valores de R\$ 7.480,00 e R\$ 16.366,00. No relatório inaugural de complemento de instrução, a Auditoria claramente especificou os empenhos colocados sob suspeita (fls. 681/682). Os favorecidos, presumivelmente prestadores de serviços, são os senhores Geraldo Alexandrino Leite, José Leite Barreto, bem como a senhora Maria Avanide Leite. Entretanto, na defesa foram acostadas apenas listas com itinerários e motoristas, cada um associado a determinado grupo de alunos. Não há ligação com os favorecidos dos empenhos nem tampouco comprovante da efetiva prestação dos serviços de transporte.

Outro exemplo emblemático refere-se à comprovação de despesas com plantões médicos. Originalmente quantificada a irregularidade em R\$ 48.600,00. A defesa apresentou apenas as fichas de atendimento do Dr. Egilmário Silva Bezerra. Os documentos foram prontamente acatados pela Auditoria, que reduziu a irregularidade para R\$ 29.400, vez que nada mais foi anexado aos autos eletrônicos.

Para citar um último exemplo, que contempla o mais expressivo dos valores (R\$ 35.195,00), questiona a Equipe Técnica a comprovação de despesas com realização de viagens. A defesa cingiu-se a especificar o condutor do veículo, mês, destino e objetivo da viagem, sem sequer associar um valor a cada percurso.

Como se vê, em praticamente todas as situações apontadas como irregulares, as justificativas são insuficientes para a comprovação da despesa. Há, todavia, duas exceções, demarcadas por condutas que, em meu entendimento, não ensejam a imputação de débito. A primeira delas é relativa à não comprovação de gastos com locação de veículo para transportar o tesoureiro da Município, no valor de R\$ 9.060,00. Como se vê na declaração apresentada na folha 812, o Banco do Brasil atestou que o servidor comparece regularmente à agência bancária, localizada na cidade de Piancó. Ainda que a declaração tenha sido assinada em junho do corrente ano, é de se presumir a necessidade da presença constante do tesoureiro nas dependências daquela instituição financeira, o que, de forma reflexa, justifica os gastos com locação de veículo. Afasto, pois, o valor de R\$ 9.060,00 do total estimado. A segunda se refere ao provimento de refeições, despesa que, durante o exercício, alcançou R\$ 14.447,00. Conforme declaração apresentada pelo fornecedor (fl. 787), a origem do gasto residiria no atendimento a profissionais de saúde, aos quais se destinariam a prestação dos serviços. Ora, ainda que considerados apenas os dias úteis, os números apontam o fornecimento de 4 a 5 refeições diárias, no valor unitário de R\$ 13,00, algo plenamente compatível com a realidade. Parece-me demasiadamente rigoroso exigir dos beneficiários os comprovantes mencionados pela Auditoria. Por conseguinte, considero afastada a falha.

Pelas razões postas acima, **determino ao gestor a devolução de recursos**, da ordem de R\$ 151.797,00 referentes a despesas não comprovadas, **eiva que dá ensejo à emissão de parecer contrário à aprovação das contas**.

– Falta de retenção o ISS no pagamento das despesas com obras e serviços de engenharia e pagamento via tesouraria de valores de grande monta

Alegou o gestor que a não retenção do imposto municipal se deu por impedimento legal, visto que o código tributário municipal não prevê a exação. Decerto que a ausência de regramento legal compromete a exigência do tributo. Mas é de causar estranheza a falta de previsão para mais importante das fontes de recursos no nível de município. **Cabe, sem dúvida, a recomendação** para o gestor providenciar, na brevidade que o tema requer, a atualização da legislação tributária municipal, de modo a corrigir a falha.

A título de informação, entendo pertinente deixar registrado que às 12h29min do dia 23/11/2012, foi apresentada ao Setor de Protocolo deste Tribunal de Contas, sob a forma do DOC-TC-25355/12, descrito genericamente como Petição, uma nova solicitação, cujo teor permite concluir que se trata de um complemento da Denúncia veiculada no DOC-TC-- 02706/12 (apurada nesta PCA). Subscrita pelos mesmos autores da denúncia originária – Os Vereadores Amâncio Pires de Almeida e João Araújo de Souza Neto, sua gênese relaciona-se com a constatação, por parte dos denunciantes, de mais irregularidades na gestão do Município de Olho d'Água.

Em que pese o zelo dispensado por esta Corte na análise de todas as denúncias que lhes são apresentadas, a presente PCA já se encontrava totalmente instruída e agendado para a sessão plenária (desde 11/10/12) quando do oferecimento da nova denúncia. Assim, ela não será considerada para efeito do julgamento das contas em lume, seguindo trâmite processual independente, nos termos previstos no Regimento Interno.

Esposado em todos os comentários extensamente explanados, **voto pela emissão de Parecer Contrário à Aprovação das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Olho d'Água, exercício de 2009, sob a responsabilidade do Sr. FRANCISCO DE ASSIS CARVALHO, e, em Acórdão separado, pelo (a):**

- 1) **Declaração de Atendimento parcial** aos preceitos da LRF;
- 2) **julgamento irregular das contas de gestão;**
- 3) **Aplicação de multa** ao Sr. Francisco de Assis Carvalho, Prefeito de Olho D'Água, no valor de R\$ 4.150,00, com fulcro no art. 56 da LOTCE;
- 4) **Imputação de débito** ao Sr. Francisco de Assis Carvalho no valor de R\$151.797,00, em razão de despesas não comprovadas;
- 5) **Assinação do prazo** de 60 sessenta dias ao Sr. Francisco de Assis Carvalho para o devido recolhimento voluntário dos valores imputados nos itens 2 e 3 supra;
- 6) **Representação** à Receita Federal do Brasil acerca das falhas observadas referentes às contribuições previdenciárias patronais a menor que o valor devido;
- 7) **Recomendação** ao gestor que proceda à atualização da legislação tributária municipal;
- 8) **Recomendação** à Prefeitura Municipal do Olho D'Água no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando a reincidências das falhas constatadas no exercício em análise;
- 9) **Recomendação** ao atual Alcaide no sentido de dar devida atenção a elaboração dos demonstrativos contábeis, para que estes reflitam, em conformidade com a Lei 4.320/64, a essência e a realidade dos acontecimentos contábeis, bem como especial atenção aos mandamentos constantes da Carta Magna, da Lei 8.666/93, da LCN 101/00, dos regramentos infraconstitucionais, inclusive as Resoluções Normativas desta Corte de Contas.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE - PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO-TC-6107/10, os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, com impedimento declarado do Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho, na sessão realizada nesta data, decidem EMITIR E ENCAMINHAR ao julgamento da Egrégia Câmara Municipal de Olho D'Água, este **PARECER CONTRÁRIO** à aprovação da Prestação de Contas da Prefeitura Municipal, exercício 2009, sob a responsabilidade do Sr. **FRANCISCO DE ASSIS CARVALHO**.

Publique-se, registre-se e cumpra-se.
TCE-Plenário Ministro João Agripino
João Pessoa, 05 de dezembro de 2012.

Conselheiro Fernando Rodrigues Catão
Presidente

Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Relator

Conselheiro Arnóbio Alves Viana

Conselheiro Umberto Silveira Porto

Conselheiro André Carlo Torres Pontes

Fui presente,

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

Em 5 de Dezembro de 2012



Cons. Fernando Rodrigues Catão

PRESIDENTE



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira

RELATOR



Cons. Arnóbio Alves Viana

CONSELHEIRO



Cons. Arthur Paredes Cunha Lima

CONSELHEIRO



Cons. André Carlo Torres Pontes

CONSELHEIRO



Cons. Umberto Silveira Porto

CONSELHEIRO



Isabella Barbosa Marinho Falcão

PROCURADOR(A) GERAL