



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO-TC-03430/09

Poder Executivo Municipal. Administração Direta Municipal. Prefeitura de Imaculada. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2008. Prefeito. Ordenador de Despesas. Contas de Gestão. Apreciação para fins de julgamento. Atribuição definida no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 18/93 - Despesas sem licitação – Despesas excessivas e/ou não comprovadas – Abertura de créditos adicionais sem fontes de recurso - Incorreção nos Demonstrativos Contábeis – Aplicação em FUNDEB, MDE e ASPs abaixo do percentual estabelecido pela Legislação da espécie - Transgressões a Princípios da Administração Pública, a dispositivos de natureza constitucional, infraconstitucional e regulamentar – Irregularidade. Atendimento parcial às exigências da LRF, imputação de valor ao Gestor municipal, aplicação de multa, devolução de recursos à conta do FUNDEB, comunicação ao MPE e à Receita Federal do Brasil, determinação à SECPL e recomendações à atual Administração do Poder Executivo.

ACÓRDÃO APL-T C- 1127 /2010

*Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas do Município de **Imaculada**, relativa ao exercício financeiro de **2008**, de responsabilidade do Prefeito e Ordenador de Despesas, Srº **José Ribamar da Silva**, encaminhada ao TCE no prazo legal com os demonstrativos que a compõe encontram-se em conformidade com a RN TC nº 99/97.*

A Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal II – DIAGM II, com base nos documentos insertos nos autos, emitiu o relatório inicial de fls. 884/902, 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 567, de 23 de dezembro de 2007, estimando a receita e fixando a despesa em R\$ 10.925.111,00, 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\$ 5.081.523,01, cujas fontes de recursos foram anulações de dotações (R\$ 4.533.004,01) e excesso de arrecadação (R\$ 434.034,88), restando créditos sem a respectiva fonte de recursos, no valor de R\$ 94.484,12;*
- c) a receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou o valor de R\$ 11.359.145,88, superando em 3,97% o valor previsto no orçamento;*
- d) a despesa orçamentária realizada atingiu a soma de R\$ 11.208.091,40, superando em 2,59% do valor previsto no orçamento;*
- e) o somatório da Receita de Impostos e das Transferências – RIT atingiu a soma de R\$ 6.908.055,34;*
- f) a Receita Corrente Líquida - RCL alcançou o montante de R\$ 10.285.760,63.*

2. No tocante aos demonstrativos apresentados:

- a) o Balanço Orçamentário apresentou superávit equivalente a 1,33% da receita orçamentária arrecadada;*
- b) o Balanço Financeiro registrou um saldo para o exercício seguinte, no valor de R\$ 666.853,32;*
- c) ao final de 2007, foram inscritos em restos a pagar o montante de R\$ 929.373,44;*

- d) o Balanço Patrimonial evidenciou déficit financeiro no valor de R\$ 501.393,14, entretanto, levando-se em consideração as despesas não contabilizadas (R\$ 1.116.817,20) esta insuficiência alcança R\$ 1.618.201,34;
- e) a Dívida Municipal, no final do exercício analisado, importou em R\$ 4.292.196,49, correspondendo 41,72% da Receita Corrente Líquida, sendo 27,22% escriturada na Dívida Flutuante e 72,78% na Dívida Fundada. Quando confrontada com a dívida do exercício anterior, a Dívida Flutuante apresenta um aumento 179,79% . Consoante a Instrução, a Dívida Flutuante registrada não reflete a realidade, vez que existiram despesas incorridas e não contabilizadas no valor de R\$ 1.116.817,20.

3. Referente à estrutura da despesa, apresentou a seguinte composição:

- a) as remunerações dos Vereadores foram analisadas junto com a Prestação de Contas da Mesa da Câmara Municipal;
- b) os gastos com obras e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$ 1.108.958,95 correspondendo a 9,89% da Despesa Orçamentária Total (DOTR), sendo R\$ 857.301,27 custeados com recursos municipais e R\$ 251.657,68 com verbas federais, integralmente pagos no exercício. Tais despesas, ainda, carecem de análise minudente por parte da Divisão de Controle das Obras Públicas – DICOP.

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\$ 1.213.696,97 ou **46,01%** das disponibilidades do FUNDEF (limite mínimo=60%);
- b) a aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) alcançou o montante de R\$ 1.397.028,71 ou **20,22%** da RIT (limite mínimo=25%);
- c) o Município despendeu com saúde a importância de R\$ 1.005.664,79 ou **14,56%** da RIT;
- d) as despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R\$ 6.642.278,60 ou **64,58%** da RCL (limite máximo=60%);
- e) as despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R\$ 6.352.392,65 ou **61,76%** da RCL (limite máximo=54%).

Tendo em vista as irregularidades apontadas pelo Órgão de Instrução apontou em seu relatório inicial, e atendendo aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Relator determinou a citação (fl. 903) do Sr. José Ribamar da Silva, Prefeito do município, o qual se fez presente aos autos para solicitar dilação de prazo para apresentação de defesa, pedido acolhido pelo Relator.

Ao final do dilatado prazo, o Gestor, através de representante legalmente habilitado, fez acostar ao álbum processual extensa defesa (fls. 916/942), acompanhada de vasta documentação de suporte (fls. 945/3.372). Encaminhada a DIAGM V para análise, o Órgão Auditor emitiu relatório de defesa (fls. 3374/3400) concluindo pela permanência das irregularidades a seguir dispostas:

Quanto à Gestão Fiscal:

- 1) déficit orçamentário de R\$ 1.267.871,68 equivalente a 11,68% da receita arrecadada;
- 2) gastos com pessoal, correspondendo a 64,58% da RCL, acima do limite máximo (60%) estabelecido no art. 20, da LRF e não indicação de medidas em virtude da ultrapassagem de que trata o art.55 da LRF;
- 3) gastos com pessoal, correspondendo a 61,76% da RCL, acima do limite máximo (54%) estabelecido no art. 20, da LRF e não indicação de medidas em virtude da ultrapassagem de que trata o art.55 da LRF;
- 4) repasse para o Poder Legislativo no percentual de 8,64% da receita tributária e de transferências do exercício anterior, portanto, acima do que dispõe o inciso I, do § 2º, art. 29-A, da CF/88;
- 5) insuficiência financeira para saldar compromissos de curto prazo, no valor de R\$ 1.967.900,42, infringindo a Lei Complementar n° 101/00 – LRF;

Quanto à Gestão Geral:

- 6) *abertura de créditos adicionais suplementares, sem fonte de recursos para cobertura, no valor de R\$ 94.484,12;*
- 7) *não contabilização de despesa orçamentária, maculando a Lei de Responsabilidade Fiscal no que se refere ao equilíbrio entre receita e despesas e limites de pessoal, no valor de R\$ 1.116.817,20, infringindo os arts. 35 e 50 das Leis nº 4.320/64 e 101/2000, respectivamente;*
- 8) *excesso de consumo de combustíveis, no valor de R\$ 328.875,66, causando prejuízo ao erário;*
- 9) *despesas não comprovadas com merenda escolar no montante de R\$ 21.194,05, causando prejuízo ao erário;*
- 10) *despesas insuficientemente comprovadas com assessoria jurídica, no montante de R\$ 21.901,40;*
- 11) *despesas insuficientemente comprovadas com assessoria e consultoria em engenharia, no valor de R\$ 14.400,00, causando prejuízo ao erário;*
- 12) *despesas insuficientemente comprovadas com aquisição de livros, na importância de R\$ 4.950,00, causando prejuízo ao erário;*
- 13) *Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial incorretamente elaborados, não apresentando a real situação da execução orçamentária do exercício;*
- 14) *Dívidas Flutuante e Fundada incorretamente elaboradas, não representando a real situação de endividamento do município;*
- 15) *crescimento elevado da dívida flutuante de 179,79%, podendo comprometer exercícios futuros;*
- 16) *indícios de favorecimento a determinada empresa em processo licitatório e restrição da concorrência, causando prejuízo ao erário;*
- 17) *diferença a menor apresentada na contabilização do FUNDEB, devendo o Gestor, se não justificar, devolver aos cofres públicos o valor de R\$ 543.091,27;*
- 18) *despesas não licitadas no valor de R\$ 1.370.261,49, correspondendo a 40,09% da despesa licitável;*
- 19) *aplicação de apenas 46,01% da receita do FUNDEB na remuneração e valorização do magistério;*
- 20) *aplicação de apenas 20,22% das receitas de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental;*
- 21) *falta de merenda nas escolas municipais, depósito da merenda em instalações precárias e funcionamento de salas de aula em locais improvisados (galpão), caracterizando um total descaso com a rede municipal escolar, causando prejuízo irreparáveis ao sistema educacional municipal;*
- 22) *aplicação de apenas 14,56% das receitas de impostos e transferências em Ações e Serviços Públicos de Saúde;*
- 23) *prestação de informações inverídicas ao INSS, por meio da GFIPs, diminuindo a contribuição previdenciária do município (parte empresa), fato que enseja o aparecimento de um passivo contingente, inviabilizando exercícios financeiros futuros, além de comprometer a aposentadoria dos servidores municipais, no futuro;*
- 24) *falta de controle de bens do ativo permanente, prejudicando a fiscalização desses bens pela Auditoria;*
- 25) *falta de envio dos balancetes mensais do Poder Executivo para o Legislativo em tempo hábil, prejudicando sensivelmente uma das funções primordiais da Câmara, que é o exercício da fiscalização dos gastos públicos.*

Instado a se manifestar, o Ministério Público emitiu o Parecer nº 01813/10 (fls. 3.401/3.414), da lavra do ilustre Procurador André Carlo Torres Pontes, acompanhando o posicionamento do Órgão de Instrução, pugnou no sentido de que esta Egrégia Corte decida pela (o):

- a) **Declaração de atendimento parcial** dos requisitos da *Lei de Responsabilidade Fiscal*;
- b) **EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO** à aprovação das contas em análise de responsabilidade do Sr. José Ribamar da Silva, Prefeito Municipal de Imaculada, relativa ao exercício de 2008;
- c) **Regularidade com ressalvas** das despesas sem a devida licitação, sem imputação de débito, em face da ausência de danos materiais causados ao erário, ressalvadas as despesas do item seguinte;
- d) **Irregulares** as despesas relacionadas aos itens 9, 10 e 17 do relatório supra, com imputação de débito, porquanto danosas ao erário;
- e) **Aplicação de multa** ao Sr. José Ribamar da Silva, por infração grave a norma legal e danos ao erário, com fulcro na Constituição Federal, art. 71, VIII, e LCE n° 18/93, arts. 55 e 56, II;
- f) **Comunicação** à receita Federal do Brasil acerca dos fatos relacionados ao INSS;
- g) **Recomendação à Prefeitura Municipal de Imaculada** no sentido de prevenir a repetição e/ou correção, quando cabível, das falhas acusadas no exercício de 2008.

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

VOTO DO RELATOR

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 exerce 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 a apreciação/modificação pelo Judiciário.

Traçadas linhas preliminares, volto-me a tecer ponderações sobre a única nódoa acusada pela Auditoria, as quais lastreiam, ao final, meu voto.

Em relação à Gestão Fiscal:

- Déficit orçamentário de R\$ 1.267.871,68 equivalente a 11,68% da receita arrecadada.

- Não contabilização de despesa orçamentária, maculando a Lei de Responsabilidade Fiscal no que se refere ao equilíbrio entre receita e despesas e limites de pessoal, no valor de R\$ 1.116.817,20, infringindo os arts. 35 e 50 das Leis n° 4.320/64 e 101/2000, respectivamente.

- Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial incorretamente elaborados, não apresentando a real situação da execução orçamentária do exercício.

O sistema de contabilidade pública é composto 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 junto ao INSS no montante de R\$ 911.463,02, bem como, outras que vieram a ser empenhadas apenas em 2009, no valor de R\$ 205.354,18, que somados ao déficit apurado no Balanço Orçamentário (BO), equivaleria a 11,68% da receita arrecadada no exercício financeiro.

A uma. Houve um pequeno equívoco da Instrução ao apontar déficit no BO, porquanto o mesmo mostra-se superavitário em 1,33%, em relação à receita arrecadada.

A duas. Na fria interpretação legal, para apuração do resultado orçamentário, tais despesas não empenhadas não poderiam ser incorporadas. Desta forma, numa visão simplista, não haveria o aduzido déficit.

Doutra banda, há de se levar em conta que, para fins patrimoniais, as obrigações tornam-se exigíveis quando incorridas (fato gerador), devendo o registro obedecer aos Princípios da Oportunidade e Competência (art. 50, LRF).

As despesas não contabilizadas, reclamadas pela Auditoria, na sua maioria, 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.

Desta feita, para além dos registros patrimoniais, considerando que tais gastos são rotineiros e pleno conhecimento da Administração, os mesmo 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.

- Gastos com pessoal, correspondendo a 64,58% da RCL, acima do limite máximo (60%) estabelecido no art. 20, da LRF e não indicação de medidas em virtude da ultrapassagem de que trata o art.55 da LRF

- Gastos com pessoal, correspondendo a 61,76% da RCL, acima do limite máximo (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 53,37% e 51,04 da RCL, respectivamente, dentro dos limites fixados pela LRF, não se constituindo irregularidade.

- Repasse para o Poder Legislativo acima do que dispõe o inciso I, do § 2º, art. 29-A, da CF/88.

O fato é recalcitrante, visto que a ilegalidade fora observada no exercício anterior. O Poder Executivo repassou ao Parlamento Mirim 8,86% (R\$ 411.528,00) da RTT do exercício anterior (R\$ 4.643.575,01), constituindo-se crime de responsabilidade, conforme inciso I, do § 2º, art. 29-A, da CF/88.

Em números absolutos, o montante que sobejou o permitido alcançou R\$ 40.060,00, equivalente a 0,86% da RTT do exercício anterior. Desta feita, a conduta merece censura através de multa legal instituída no inciso II, art. 56, da LCE n° 18/93, sem prejuízo da comunicação à d. Procuradoria de Justiça para providências de estilo.

- Insuficiência financeira para saldar compromissos de curto prazo, no valor de R\$ 1.967.900,42, infringindo a Lei Complementar n° 101/00 – LRF.

- Dívidas Flutuante e Fundada incorretamente elaboradas, não representando a real situação de endividamento do município.

- Crescimento elevado da dívida flutuante de 179,79%, podendo comprometer exercícios futuros.

Ao final do exercício de 2008, a Prefeitura Municipal de Imaculada registrava em seu Balanço Patrimonial (Passivo Financeiro) Restos a Pagar inscritos no montante de R\$ 1.085.320,49, sendo R\$ 929.373,44 referente a 2008 e o restante a exercícios anteriores, assim como, Depósitos de Diversas Origens na quantia de R\$ 82.915,97, perfazendo um total de R\$ 1.168.246,46.

À Dívida Flutuante supra, a Auditoria fez crescer a importância de R\$ 1.116.817,20, relacionada às despesas não contabilizadas, citadas em tópico anterior. Promovendo a predita adição, a dívida de curto prazo passaria a representar R\$ 2.634.753,74, que quando cotejada com o saldo disponível para o exercício seguinte, no valor de R\$ 666.853,32, resultaria numa insuficiência financeira de R\$ 1.967.900,42.

Mesmo que desconsiderássemos as despesas não contabilizadas (empenhadas), a dívida de curto prazo representaria cerca de 175% das disponibilidades financeiras em 31/12/2008. A situação evidenciada colide com os preceitos básicos da LRF, qual seja, responsabilidade na gestão fiscal, através de ações planejadas e transparentes, visando, sobretudo, o equilíbrio das contas públicas.

Quando confrontada com o exercício anterior, a Dívida Flutuante escriturada apresenta um crescimento de 179,79%, fato que corrobora com o marcante desequilíbrio das contas ora analisada.

Outrossim, o Demonstrativo da Dívida Fundada, também, não é merecedor de credibilidade, porquanto ausente registro dos precatórios judiciais e débitos junto a Energisa e CAGEPA.

A forma de agir em comento, considerando-se ser este o último ano de gestão, transfere ao sucessor volumoso passivo financeiro, capaz de comprometer seus atos administrativos e, por consequência, culminar em prejuízos à coletividade. Sendo assim, a conduta, apesar de não especificada no Parecer Normativo PN TC nº 52/04, autoriza a emissão de parecer contrário à aprovação das contas do exercício em análise.

- Abertura de créditos adicionais suplementares, sem fonte de recursos para cobertura, no valor de R\$ 94.484,12.

O Órgão de Instrução deste Tribunal aponta a existência de Créditos Adicionais abertos/utilizados sem fonte de recursos no valor de R\$ 94.484,12, contrariando o artigo 167, inciso V, da Constituição Federal, bem como o disciplinado no art. 43 da Lei nº 4.320/64, in verbis:

CF/88:

Art. 167. São vedados:

(...)

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

Lei 4.320/64:

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

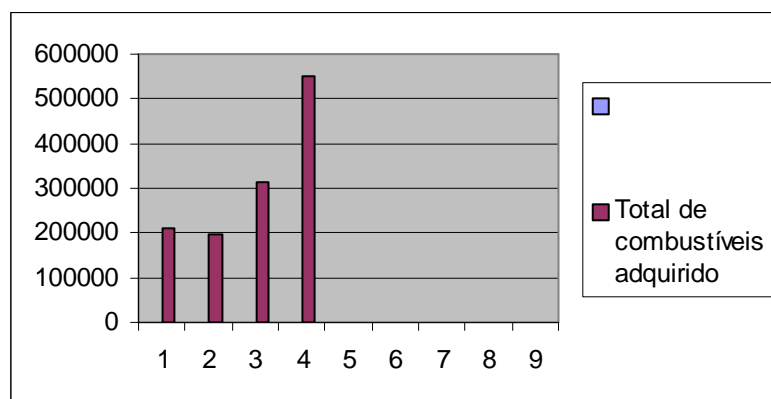
Assim, a abertura e utilização de créditos adicionais sem fonte de recursos constitui ato ilícito, porquanto realizado ao arrepio do normativo legal que regulamenta a matéria, e principalmente por afetar um mandamento constitucional, motivos que ensejam emissão de Parecer Contrário.

- Excesso de consumo de combustíveis, no valor de R\$ 328.875,66, causando prejuízo ao erário.

A limine, merece ser delineado o espetacular aumento nos gastos com combustíveis verificados sob a administração do Sr. José Ribamar da Silva (2005/2008). Em seu primeiro ano de gestão, as despesas com combustíveis totalizaram R\$ 210.979,59. No segundo ano, houve uma pequena queda nas aquisições de material carburante (R\$ 196.087,17). O exercício de 2007 foi marcado por uma substancial elevação nas compras de combustíveis, que quando cotejada com 2006 se mostra maior em 60,59%, importando, em termos nominais, em R\$ 314.901,00. Por fim, em 2008, a Edilidade experimentou um salto estupendo de 74,89% no consumo de combustíveis, quando comparado ao exercício anterior, que, em moeda, representou R\$ 550.720,00. Em outras palavras, de 2005 a 2008, o Município de Imaculada vivenciou uma situação inusitada, mesmo não existindo alterações na frota

municipal, seja para mais ou menos, constatou-se um crescimento na aquisição de combustíveis na ordem de 161,03%, como é possível se aferir no quadro e gráfico seguintes.

Exercício financeiro	Total de combustíveis adquirido	Percentual de incremento em relação ao exercício anterior
2005	R\$ 210.979,59	-
2006	R\$ 196.087,17	-7,06%
2007	R\$ 314.901,00	60,59%
2008	R\$ 550.720,00	74,89%



Diante da situação exposta, a Auditoria, com o zelo costumeiro, elaborou tabelas (fls. 887/888), nas quais identificou excesso no consumo de combustíveis de R\$ 328.875,66, relacionado às Secretarias de Educação e Saúde.

Em apertada síntese, a metodologia adotada leva em conta: o percurso diário de cada veículo; o consumo médio estimado por bem automotor; os valores de aquisição dessas mercadorias constantes nas notas fiscais; e, ainda, em relação à Secretaria de Educação, o calendário escolar.

A sistemática usada para apuração, a princípio, não goza de certeza e liquidez, e, também, sofre algumas restrições por Membros deste Plenário. Por outro lado, considerando-se que é, quase, impossível o aumento percebido no consumo desses materiais sem a existência de um proporcional incremento na frota veicular, como também, considerando as retificações que entendo necessárias, o estudo não pode ser desprezado e deve se constituir base para imputação do excedente levantado.

Quanto aos veículos vinculados à Educação, a Auditoria admitiu, com base no calendário escolar, que estes rodaram, apenas, durante 40 (quarenta) semanas no ano, desprezando-se as demais. Malgrado entender que no período de férias e recesso escolar a movimentação esteja diminuída, não considero razoável acreditar que as atividades da Secretaria de Educação, também, sejam paralisadas. Esse período é utilizado para vistoriar as unidades de ensino e fazer as adequações necessárias ao retorno das atividades educacionais, transportar professores para outros centros a fim de proporcionar aos profissionais do magistério melhor qualificação, entre outras. Encimado nas ponderações tracejadas, faço incorporar às tabelas produzidas pelo Órgão Técnico o consumo referente as 12 (doze) semanas restantes do ano, porém, admitindo-se, para tanto, a metade da quilometragem semanal calculada pelo Órgão Técnico para o período letivo regular.

No que pertine aos automóveis ligados à Saúde, é preciso deixar assente que a Unidade de Instrução, em relação a todos os veículos, admitiu o seu deslocamento, tão somente, nos dias úteis, ou seja, durante 22 (vinte e dois) dias/mês. Em seu inventário permanente, a Prefeitura Municipal de Imaculada possui duas ambulâncias. É sabido e ressabido que municípios do porte de Imaculada, por não disporem de rede de saúde, pública ou privada, capaz de atender a intercorrências de média e de alta complexidade, transportam diuturnamente seus pacientes para centros maiores (João Pessoa, Campina Grande, Patos) em busca da resolução dos problemas que os afligem. A situação retratada torna-se mais evidente nos fins-de-semana, tendo em vista o não funcionamento das Unidades de Saúde da Família, aumentando, muitas vezes, a necessidade desse deslocamento.

Com espeque no sobredito, faço acrescer ao estudo da digna Auditoria o consumo correspondente aos dias não úteis das ambulâncias.

Feitas as devidas correções, que entendo pertinentes, o resultado do consumo de combustíveis, em litros, das Secretarias de Saúde e Educação, pode ser visualizado no quadro abaixo.

Veículo	Combustível	Secretaria	Placa	Km semanais	n° semanas/ano	Km/Ano	Consumo Km/litro	Litros/ano
Van Renault	Diesel	Educação	MNB 6215	500	40	20.000,00	7	2.857,14
				250	12	3.000,00		428,57
ônibus	Diesel	Educação	KHB 2317	720	40	28.800,00	2,8	10.285,71
				360	12	4.320,00		1.542,86
D-20	Diesel	Educação	MMN 2281	500	40	20.000,00	6	3.333,33
				250	12	3.000,00		500,00
Estimativa total de diesel consumido na Secretaria de Educação em 2008 (litros)								18.947,62

Veículo	Combustível	Secretaria	Placa	Km diários	n° dias/mês	Km/Ano	Consumo Km/litro	Litros/ano
Amb. Saveiro	Gasolina	Saúde	MOO 2094	300	30	108.000,00	8	13.500,00
Amb. Saveiro	Gasolina	Saúde	MMX 2869	300	30	108.000,00	8	13.500,00
Gol	Gasolina	Saúde	MNP 5818	200	22	52.800,00	8	6.600,00
moto	Gasolina	Saúde	MMU 8336	200	22	52.800,00	20	2.640,00
Estimativa total de gasolina consumida na Secretaria de Saúde em 2008 (litros)								36.240,00

D-20	Diesel	Saúde	MMQ 7938	200	22	52.800,00	6	8.800,00
Veraneio	Diesel	Saúde	RBZ 9713	200	22	52.800,00	6	8.800,00
Estimativa total de diesel consumido na Secretaria de Saúde em 2008 (litros)								17.600,00

Considerando que, conforme as notas fiscais, o valor unitário do litro de diesel adquirido custou R\$ 1,87, a Secretaria de Educação consumiu combustíveis no montante de R\$ 35.432,05; considerando, também, que, segundo o SAGRES, na função 12 (Educação), foram comprados combustíveis que totalizavam R\$ 163.621,50; por ilação, é possível concluir que houve excessos na quantia de R\$ 128.189,45.

Em relação à Secretaria de Saúde, foram constatados gastos com diesel na ordem de R\$ 30.810,47. Enquanto, o consumo de gasolina (valor unitário R\$ 2,67) alcançou a cifra de R\$ 96.760,80. Desta feita, o consumo total na Saúde atingiu R\$ 127.571,27. Como o combustível adquirido na função 10 (Saúde) importou em R\$ 289.888,50 (segundo SAGRES) é perceptível a ocorrência de excesso na quantia de R\$ 162.317,23.

Somando-se os excedentes levantados encontrar-se-á o total de R\$ 290.506,68, montante que corresponde ao prejuízo suportado pelo erário, cuja responsabilidade deve ser atribuída ao Sr. José Ribamar da Silva.

- Despesas não comprovadas com merenda escolar no montante de R\$ 21.194,05, causando prejuízo ao erário.

- Despesas insuficientemente comprovadas com assessoria jurídica, no montante de R\$ 21.901,40.

- Despesas insuficientemente comprovadas com assessoria e consultoria em engenharia, no valor de R\$ 14.400,00, causando prejuízo ao erário.

- Despesas insuficientemente comprovadas com aquisição de livros, na importância de R\$ 4.950,00, causando prejuízo ao erário.

No que tange a merenda escolar, com base no controle de entrega dos gêneros alimentícios às unidades escolares, existente na Secretaria de Educação do Município, detectou-se que a última remessa ocorreu outubro de 2008. Contudo, há registros de outras aquisições das citadas mercadorias nos meses de novembro e dezembro, no montante de R\$ 21.194,05, sem que constasse a efetiva entrega. Sendo assim, o Órgão Auditor considerou os gastos como não comprovados, entendimento por mim compartilhado.

Em relação às despesas com assessoria jurídica, é preciso externar a minha discordância do Órgão Auditor. Em primeiro lugar, tal assessoria não necessariamente se dá mediante a emissão de pareceres e relatórios escritos, podendo ser efetivada por orientações verbais. Segundo, parte desses gastos referem-se à contratação de escritório para recuperação de créditos previdenciários, demonstrados na documentação tombada pela defesa, e o restante compreende as despesas com o Bacharel José Lacerda Brasileiro, contratado para assessoria jurídica na área administrativa, como também, para acompanhamento de processo na justiça, cuja documentação comprobatória fora inserta aos autos. Seguindo este raciocínio, não há que se falar em despesas a comprovar.

Quanto à ausência de comprovação dos gastos com assessoria e consultoria em engenharia, malgrado a defesa ter trazido ao caderno processual pretensos projetos elaborados pelo escritório contratado, que, sob a sua ótica, demonstrariam a regularidade da despesa, a Auditoria alegou que os documentos apresentados relacionam-se a dados internos da Prefeitura, sem que haja vínculos com a empresa prestadora de serviços de engenharia. Sendo assim, a não comprovação da lisura na aplicação dos recursos da sociedade resulta na responsabilização do gestor para o ressarcimento ao erário.

Concernente às despesas com aquisição de 08 (oito) coleções de livros, no valor total de R\$ 7.920,00, a Administração conseguiu comprovar a entrega de apenas 03 (três) coletâneas. Dessarte, tendo em vista o relatado, é possível presumir juridicamente o prejuízo suportado pelo 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.

Nesta esteira, o Supremo Tribunal Federal, através do julgamento do Mandado de Segurança nº 20.335-8/DF, publicado no DJU de 25/02/83, em voto de luminosidade solar do insigne Ministro Moreira Alves, assentou:

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

Isto posto, ao não comprovar o bom e regular emprego dos recursos públicos atrai para se a responsabilidade de recompor, as suas expensas, o dano suportado pelo Erário, no valor total de R\$ 40.544,05, sem prejuízo da comunicação à d. Procuradoria Geral de Justiça, tendo em vista os indícios de conduta enquadrada na Lei nº 8.429/92.

- Falta de controle de bens do ativo permanente, prejudicando a fiscalização desses bens pela Auditoria.

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

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

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

- Realização de despesas sem o devido processo licitatório num montante de R\$ 1.370.261,49.

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

“Art 37 (...)

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

qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”

Em que se pese o preceptivo constitucional, percebe-se que a PM de Imaculada deixou de licitar despesas, no montante de R\$ 754.166,20, correspondendo a 12,22% 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.

- Prestação de informações inverídicas ao INSS, por meio da GFIPs, diminuindo a contribuição previdenciária do município (parte empresa), fato que enseja o aparecimento de um passivo contingente, inviabilizando exercícios financeiros futuros, além de comprometer a aposentadoria dos servidores municipais, no futuro.

Deixar de informar à Receita Federal do Brasil, através das GFIPs, o quantitativo exato dos servidores; sejam eles efetivos, contratados por tempo determinado ou prestadores de serviços; é prática 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.

- Aplicação de apenas 46,01% da receita do FUNDEB na remuneração e valorização do magistério.

O art. 22, da Lei Federal n° 11.494/07, refletindo instituído no inciso XII, art. 60, dos ADCTs, da CF/88, estabelece que pelo menos 60% dos recursos anuais do Fundo serão destinados ao pagamento de remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede público e tem por objetivo resgatar uma dívida social que há muitos anos aflige a sociedade, através de condições de trabalho satisfatórias para os militantes desta atividade laboral. A falha enseja a emissão de parecer contrário às contas do gestor, conforme previsão do Parecer Normativo PN TC n° 52/04.

- Aplicação de apenas 20,22% das receitas de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental.

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

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

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

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

- Aplicação de apenas 14,56% das receitas de impostos e transferências em Ações e Serviços Públicos de Saúde.

Chega a ser cansativo e redundante discorrer sobre os inúmeros vícios identificados no relatório exordial.

A saúde é um direito social do cidadão e é dever do Estado assegurá-lo, como nos ensina o art. 196 da Carta Maior, abaixo transcrito:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

No intuito de garantir acesso universal à saúde de boa qualidade, o constituinte instituiu formas de financiá-la, onde, de acordo com a Emenda Constitucional nº 29/00, que incluiu o art. 77 dos ADCTs, estabeleceu a aplicação de recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) por parte dos entes federados, no caso os municípios:

Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes:

(...)

III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, quinze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º.

O Órgão Auditor, ao analisar a defesa apresentada pelo interessado, retificou os valores inicialmente apresentados e concluiu que foi gasto, em ações e serviços de saúde o total de 14,56% da receita de impostos, inclusive transferências, não atendendo ao mínimo exigido constitucionalmente.

Isto posto, a flagrante falta, a exemplo do tópico anterior, enseja a emissão de Parecer Contrário à aprovação das contas em questão.

- Falta de merenda nas escolas municipais, depósito da merenda em instalações precárias e funcionamento de salas de aula em locais improvisados (galpão), caracterizando um total descaso com a rede municipal escolar, causando prejuízo irreparáveis ao sistema educacional municipal.

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, entendendo que, não havendo materialização do liame com as contas em crivo, as pechas pertencem ao exercício financeiro de 2010 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 2010, para, assim, proceder ao devido exame no tempo adequado.

- Falta de envio dos balancetes mensais do Poder Executivo para o Legislativo em tempo hábil, prejudicando sensivelmente uma das funções primordiais da Câmara, que é o exercício da fiscalização dos gastos públicos.

Compete à Câmara Municipal, além da atuação legiferante, fiscalizar os atos do Poder Executivo. O acompanhamento da execução orçamentária fica prejudicado quando o Chefe do Executivo envia a destempo os balancetes mensais ao Legislativo. Desta forma, é imperioso recomendar a atual administração que proceda a entrega tempestiva dos citados balancetes, contribuindo com o exercício do controle externo a cargo do Parlamento Mirim.

- Diferença a menor apresentada na contabilização do FUNDEB, devendo o Gestor, se não justificar, devolver aos cofres públicos o valor de R\$ 543.091,27.

A Auditoria acusa a diferença de saldo a menor na conta do FUNDEB no montante de R\$ 543.091,27. A defesa, nada obstante a tentativa de demonstrar a regularidade na movimentação financeira da

conta do Fundo, deixou de manejar documentos hábeis à sustentação de seus argumentos, contribuindo para a manutenção da eiva.

Considerando que o Corpo Técnico não aponta para subtração de valores, e sim para utilização para outros fins, não compatíveis com as atribuições do Fundo, mister se faz que a Edilidade devolva, com recursos próprios, a citada conta à quantia de R\$ 543.091,27, sem prejuízo de recomendação à atual Administração que se abstenha de utilizar recursos vinculados ao Fundo para o financiamento de despesas alheias a sua finalidade, cabendo, ainda, multa pessoal ao gestor com supedâneo no inciso II, art. 56, da LOTCE.

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.

Com arrimo em todas as ponderações extensamente explanadas, **voto**, em harmonia com o Órgão Ministerial, **pela emissão de Parecer Contrário à Aprovação das Contas Anuais da PM de Imaculada**, exercício de 2008, **sob a responsabilidade do Sr.º José Ribamar da Silva** e, em Acórdão separado, pelo (a):

- 1) julgamento irregular das referidas contas de gestão.
- 2) cumprimento parcial das normas da LRF;
- 3) imputação de débito, ao Gestor, Sr.º José Ribamar da Silva, relativo aos danos pecuniários causados ao Erário, no valor de R\$ 331.050,73, sendo R\$ 290.506,68 referentes às despesas excessivas com combustíveis, R\$ 40.544,05 atinentes à despesas não comprovadas com merenda escolar, assessoria e consultoria de engenharia e aquisição de livros;
- 4) aplicação de multa legal, ao Gestor, Sr.º José Ribamar da Silva, no valor de R\$ 2.805,10, com supedâneo nos incisos II, art. 56, da LOTCE/Pb;
- 5) devolução à conta do FUNDEB o valor de R\$ 543.091,27, com recursos próprios da Edilidade, em função da utilização destes em gastos não compreendido nas destinações legais do Fundo, assinando ao atual gestor o prazo de 60(sessenta) dias para a devolução;
- 6) assinação do prazo de 60(sessenta) dias para os devidos recolhimentos dos valores supracitados nos itens 2 e 3, sob pena de cobrança executiva;
- 7) comunicação ao Ministério Público Estadual acerca das irregularidades identificadas no presente feito; notadamente no que se refere aos indícios de improbidade administrativa, às despesas excessivas com combustíveis, repasse para o Legislativo, despesas sem licitação, dentre outros; para adoção de providências de estilo;
- 8) comunicação à Receita Federal do Brasil a respeito das irregularidades relacionadas às contribuições previdenciárias;
- 9) determinação à SECPL para fazer acostar cópia da presente Decisão, bem como dos relatórios de Instrução, aos autos que tratam das contas do exercício de 2010, para subsidiar análise de fatos identificados pela Auditoria, porém referentes à PCA de 2010, notadamente, no que se refere às irregularidades na distribuição de merenda escolar;

recomendação à atual Administração no sentido de se evitar a reincidência das falhas apontadas no exame em crivo

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE - PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO -TC-03430/09, os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-Pb), à unanimidade, com impedimento declarado do Presidente, Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho, na sessão realizada nesta data, com espeque na atribuição definida no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 18/93, na sessão plenária realizada nesta data, ACORDAM em:

- 1) julgar irregulares as referidas contas de gestão
- 2) declarar o **cumprimento parcial** das normas da LRF;
- 3) **imputar o débito** ao Gestor, Srº **José Ribamar da Silva**, relativo aos danos pecuniários causados ao Erário, no valor de **R\$ 331.050,73** (trezentos e trinta e um mil, cinquenta reais e setenta e três centavos), sendo R\$ 290.506,68 referentes às despesas excessivas com combustíveis, R\$ 40.544,05 atinentes à despesas não comprovadas com merenda escolar, assessoria e consultoria de engenharia e aquisição de livros;
- 4) **aplicar a multa legal** ao Gestor, Srº **José Ribamar da Silva**, no valor de **R\$ 2.805,10** (dois mil, oitocentos e cinco reais e dez centavos) com supedâneo nos incisos II, art. 56, da LOTCE/Pb;
- 5) **devolver à conta do FUNDEB** o valor de **R\$ 543.091,27** (quinhentos e quarenta e três mil, noventa e um reais e vinte e sete centavos), com recursos próprios da Edilidade, em função da utilização destes em gastos não compreendido nas destinações legais do Fundo, **assinando ao atual gestor o prazo de 60(sessenta) dias** para a devolução;
- 6) **assinar o prazo de 60(sessenta) dias** ao referido gestor para recolhimento voluntário¹ dos valores supracitados nos itens II e III, sob pena de cobrança executiva, desde logo recomendada, inclusive com interferência do Ministério Público, nos termos dos parágrafos 3º e 4º, do artigo 71 da Constituição do Estado;
- 7) **comunicação ao Ministério Público Estadual** acerca das irregularidades identificadas no presente feito; notadamente no que se refere aos indícios de improbidade administrativa, às despesas excessivas com combustíveis, repasse para o Legislativo, despesas sem licitação, dentre outros; para adoção de providências de estilo;
- 8) **comunicação à Receita Federal do Brasil** a respeito das irregularidades relacionadas às contribuições previdenciárias;
- 9) **determinação à SECPL** para fazer acostar cópia da presente Decisão, bem como dos relatórios de Instrução aos autos que tratam das contas do exercício de 2010, para subsidiar análise de fatos identificados pela Auditoria, porém referentes à PCA de 2010, notadamente, no que se refere às irregularidades na distribuição de merenda escolar.

Publique-se, registre-se e cumpra-se.
TCE-Plenário Ministro João Agripino
João Pessoa, 24 de novembro de 2010.

Conselheiro Fernando Rodrigues Catão
Presidente em exercício

Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Relator

Fui presente,

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

¹ Débito – ao erário municipal;

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