



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO-TC-02974/11

Constitucional. Administrativo. Poder Executivo Municipal. Prefeitura de Conceição. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2010. Prefeita. Ordenadora de Despesa. Contas de Gestão. Apreciação da matéria para fins de julgamento. Atribuição definida no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba c/c o art. 1º, inciso 1º, da Lei Complementar Estadual nº 18/93 – julgamento regular com ressalvas das contas de gestão da Chefe do Executivo, na condição de Ordenador de Despesas; atendimento parcial às exigências da LRF; aplicação de multa a gestora; recomendações à atual Administração do Poder Executivo. Determinações.

ACÓRDAO APL-T C- 1012/2012

RELATÓRIO

Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas do Município de **Conceição**, relativa ao exercício financeiro de **2010**, integralmente digitalizado, de responsabilidade da Prefeita e Ordenadora de Despesas, senhora **Vani Leite Braga de Figueiredo**.

A Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal V – DIAGM V, com base nos documentos eletronicamente insertos nos autos, emitiu o relatório inicial de fls. 575/590, que evidenciou os seguintes aspectos da gestão municipal:

1. Sobre a gestão orçamentária, destaca-se:

- a) o orçamento foi aprovado através da Lei Municipal n.º 420, de 22 de janeiro de 2010, estimando a receita e fixando a despesa em R\$ 34.920.826,00, como também autorizando abertura de créditos adicionais suplementares em 50% da despesa fixada na LOA, o que corresponde a R\$ 17.460.413,00;
- b) durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares, no montante de R\$ 8.565.602,60;
- c) a receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou o valor de R\$ 19.014.882,89, inferior em 45,55% em relação ao valor previsto no orçamento;
- d) a despesa orçamentária realizada atingiu a soma de R\$ 20.750.372,09, inferior em 41,58% em relação ao valor fixado no orçamento;
- e) o somatório da Receita de Impostos e das Transferências – RIT – atingiu a soma de R\$ 11.148.075,72;
- h) a Receita Corrente Líquida - RCL alcançou o montante de R\$ 17.742.748,67.

2. No tocante aos demonstrativos apresentados:

- a) o Balanço Orçamentário apresentou déficit equivalente a 9,49% da receita arrecadada¹;
- b) o Balanço Financeiro apresenta saldo para o exercício seguinte no valor de R\$ 3.542.889,34, apropriado quase que integralmente na conta Bancos;
- c) o Balanço Patrimonial apresenta deficit financeiro, na importância de R\$ 421.414,20;
- d) a Prefeita Municipal promoveu o cancelamento de restos a pagar com inscrição anterior a 2007, no valor de R\$ 359.232,28. A operação contábil foi registrada no Demonstrativo de Recursos não Consignados no Orçamento, no Demonstrativo da Dívida Flutuante e no Demonstrativo das Variações Patrimoniais.

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

¹ A Auditoria apurou também o resultado orçamentário do Ente Municipal, apresentando deficit de 9,13%.

- 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\$ 175.883,75 correspondendo a 0,85% da despesa orçamentária do Poder Executivo.

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\$ 1.507.168,46, correspondente a 62,53% das disponibilidades do FUNDEB (limite mínimo=60%);
- b) a aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) alcançou o montante de R\$ 2.960.981,12, correspondente a 26,56% da RIT (limite mínimo=25%);
- c) o Município despendeu com saúde a importância de R\$ 2.440.516,05, correspondente a 21,89% da RIT;
- d) as despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R\$ 10.613.961,14, correspondente a 59,82% da RCL (limite máximo=60%);
- e) as despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R\$ 10.161.643,98, correspondente a 57,27% da RCL (limite máximo=54%).

Ao final do Relatório Inaugural (fls. 163/182), o Órgão de Instrução manifestou-se, apontando uma lista de irregularidades atribuídas ao exercício de competência da Prefeita, senhora **Vani Leite Braga de Figueiredo**.

Tendo em vista as falhas apontadas pelo Corpo Técnico em seu relatório inicial, e atendendo aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Relator determinou a citação (fl. 591) da senhora Vani Leite Braga de Figueiredo, Prefeita do município. A Alcaldessa, após ver acatada sua solicitação de prorrogação do prazo de defesa (fls. 593/594) manejou, por intermédio de representante legalmente habilitado, defesa escrita (fls. 599/620), acompanhada de vasta documentação de suporte (fls. 621/805).

Atendendo ao despacho do Relator (fl. 809), a Unidade Técnica de Instrução procedeu à análise dos argumentos ofertados pela defendente, exarando relatório (fls. 810/835), o qual manteve incólumes as seguintes falhas:

Gestão Fiscal:

1. Déficit orçamentário do Poder Executivo, no valor de R\$ 1.735.565,05, equivalente a 9,49% da receita orçamentária arrecadada pela prefeitura;
2. Gastos com pessoal, correspondendo a 57,27% 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. Montante da dívida consolidada alcançando 161,45% da RCL.

Gestão Geral:

4. Déficit financeiro do Poder Executivo de R\$ 421.414,20;
5. Despesas não licitadas – R\$ 137.541,95;
6. Despesas não comprovadas com aquisição de combustíveis, no valor de R\$ 11.569,90;
7. Inexistência de merenda escolar na Escola Hozano Miguel de Sousa;
8. Equipamentos de informática e de imagem existentes e não instalados na Escola Hozano Miguel de Sousa;
9. Controles de almoxarifado (entradas e saídas de materiais) não implantados totalmente;
10. Não implantação do sistema de controle interno;
11. Estrutura de arrecadação dos tributos municipais ineficiente;

12. Contratação de pessoal sem a observância de concurso público;
13. Rotina de contabilização/pagamento de precatórios sem o necessário controle;
14. Excesso na despesa com destinação de resíduos sólidos (R\$ 166.113,67).

O Ministério Público emitiu o Parecer nº 01431/12 (fls. 838/848), da pena da Procuradora-Geral, Dra. Isabella Barbosa Marinho Falcão, no qual deixou assente que esta Egrégia Corte decida pela:

- a) **EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS** da Prefeita do Município de Conceição, senhora Vani Leite Braga de Figueiredo, relativas ao exercício de 2010;
- b) **JULGAMENTO PELA IRREGULARIDADE** da Prestação de Contas de Gestão da senhora Vani Leite Braga de Figueiredo, em virtude das irregularidades constatadas em sua gestão;
- c) **DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL** aos preceitos da LRF;
- d) **APLICAÇÃO DE MULTA** à senhora Vani Leite Braga de Figueiredo, por transgressão a normas constitucionais e legais, nos termos do art. 56, II da Lei Orgânica desta Corte;
- e) **IMPUTAÇÃO DE DÉBITO** nos moldes e valores apurados pela d. Auditoria;
- f) **REPRESENTAÇÃO À DOUTRA PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA** fim de que adote as providências e cautelas penais de estilo e à Curadoria da Educação quanto às deficiências anotadas na rede pública de ensino;
- g) **RECOMENDAÇÃO** à administração municipal no sentido de guardar estrita observância às normas consubstanciadas na Constituição Federal, sobremaneira, aos princípios norteadores da Administração Pública, assim como às normas infraconstitucionais pertinentes, bem como, especificamente, relativos aos casos esposados neste Parecer.

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

Feitas as ponderações iniciais, passo a analisar, individualmente, as eivas praticadas pela gestora no transcurso do exercício em comento. Em função da extensa lista de irregularidades registradas nos

relatórios de instrução, 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 do Poder Executivo, no valor de R\$ 1.735.565,05, equivalente a 9,49% da receita orçamentária arrecadada pela prefeitura

O desequilíbrio orçamentário é falha recorrente observada nas contas de diversos entes jurisdicionados. Esta Corte já consagrou jurisprudência pacífica sobre o tema. Em regra, não haveria muito sobre o que discorrer. Entretanto, os argumentos usados pela gestora merecem uma resposta contundente.

De saída, a Alcaidessa reconhece que a ocorrência de deficit orçamentário de 9,13% – chamado de ínfimo, a propósito –, e que traduz uma situação negativa do ponto de vista da execução da LOA. Salienta, no entanto, que é necessária cautela na sua interpretação. Partindo desta premissa, a defesa elencou uma série de argumentos com o fito de justificar a desproporção entre receitas e despesas.

Primeiramente, citou a necessidade de calcular o “quociente financeiro real da execução orçamentária”, entendido como a relação entre receita orçamentária e despesa orçamentária paga. Tal entendimento implicou a exclusão dos restos a pagar inscritos no exercício de 2009 do total da despesa orçamentária. Além disso, a defesa adicionou à receita orçamentária o saldo do exercício anterior (R\$ 2.764.045,70). Segundo consta na peça defensiva, a fundamentação técnica para o procedimento encontra-se na obra *Balancos Públicos*, da autoria de Hélio Kohama.

Prossegue citando as novas Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas Aplicadas ao Setor Público (NBC T – 16). Segundo sustenta, estas normas também legitimariam os tratamentos contábeis realizados, quais sejam: a inclusão do saldo do exercício anterior no total da receita orçamentária combinado com a exclusão dos restos a pagar do total da despesa orçamentária. Finaliza apresentando novos cálculos (fl. 601), pelos quais a situação deficitária, como num “passe de mágica”, seria convertida em superavit de R\$ 4.087.825,69.

Assiste razão à gestora quando afirma que a ocorrência de deficit na execução orçamentária deve ser analisada com cautela. Examinado de per si, o desequilíbrio pode ensejar a conclusão equivocada de uma má ingerência das contas públicas. Há razões técnicas que podem justificá-lo. Todavia, não foi apresentada nenhuma delas. Em vez disso, foram trazidos aos autos argumentos genéricos dos quais extraiu conclusões desencontradas, que não condizem com a norma técnica contábil.

Procurei deslindar as constatações apresentadas e vou demonstrar suas impropriedades e, conseqüentemente, o porquê de sua não aceitação. O primeiro ponto a merecer destaque é a menção à obra do professor Kohama como fundamento para os cálculos apresentados. Não assiste razão à defesa quando afirma que o livro citado atesta as duas referidas conclusões. Em hipótese alguma, isto é verdadeiro. O quociente financeiro real da execução orçamentária é apenas um dos 25 índices apresentados pelo insigne mestre, como uma forma de compreender melhor os demonstrativos utilizados pela contabilidade pública. Ele busca corrigir a distorção causada pelo regime misto adotado no Brasil – caixa para as receitas e competência para as despesas. Em apertada síntese, o quociente financeiro real representaria a assunção do regime de caixa para despesas e receitas. Noutro extremo, o autor sugere o quociente patrimonial da execução orçamentária como o índice que traduz a relação de receitas e despesas, ambas pelo regime de competência.

Como se vê, os quocientes servem de auxílio para a interpretação dos resultados dos balanços contábeis. Precisam, para tanto, ser tomados em conjunto, considerando-se as circunstâncias relacionadas à contabilidade. Não foi isso que fez a gestora. A título de exemplo, excluiu-se o valor de R\$ 3.059.269,19, correspondentes aos restos a pagar inscritos no exercício, do total da despesa orçamentária de 2010. Entretanto, uma vez que se trata do quociente financeiro real, que demonstra o pagamento da despesa pelo regime de caixa, obrigatoriamente a Alcaidessa deveria acrescentar ao total da despesa orçamentária o pagamento dos restos inscritos no exercício anterior (2009), o que evidentemente não foi feito.

Também não há sentido em considerar o saldo remanescente para efeito de superávit do orçamento. São conceitos que não se compatibilizam, embora seja óbvio que, em termos estritamente financeiros, o saldo em conta corrente, proveniente de exercícios passados, pode ser usado para cobertura de eventual déficit orçamentário.

Igualmente equivocadas as afirmações que relacionam a NBC T 16 e os novos anexos da Lei 4.320/64. O tema requer esclarecimento mais detalhado.

As NBC T 16 surgiram, entre outras razões, da necessidade de convergência da contabilidade pública ao padrão adotado internacionalmente. Em 21 de novembro de 2008, por meio de diversas resoluções do Conselho Federal de Contabilidade (CFC), foram regulamentadas as normas balizadoras a que se sujeitam os entes públicos. Cite-se, a título de exemplo, a Resolução CFC nº 1.133/08, que aprovou as NBC T 16.6, que versou sobre as demonstrações contábeis. Como dispõe o seu artigo 2º, a norma aprovada passava a vigorar a partir de 01/01/2010.

Não há, contudo, qualquer relação entre o conteúdo da NBC T 16.6 e o novo anexo da Lei 4.320/64, apresentado pela defesa. As NBC T 16.6 são exclusivamente conceituais, não estando nelas quaisquer dos esquemas gráficos apresentados nos autos. O novo modelo do Balanço Orçamentário foi aprovado pela Portaria nº 665/10, editada pelo Ministério da Fazenda em 30/11/2010. Seu artigo 7º estabelece a obrigatoriedade do novo modelo de Balanço Orçamentário apenas a partir de 2013, no que se refere à contabilidade municipal. Em suma, o que a defesa apresenta como fundamento do seu pedido sequer já tem eficácia jurídica. Mais ainda: mesmo a partir de 2013, quando entrará em vigor a nova norma, e os novos anexos da Lei 4.320 serão aplicáveis aos municípios, não será alterada a essência dos regimes contábeis. Tanto que no novo modelo de balanço orçamentário o cálculo do superávit/déficit é o mesmo. O título de “Saldos de Exercícios Anteriores” é apenas evidenciado.

Em suma, não há qualquer base na Ciência Contábil a amparar a esdrúxula tese apresentada. Evidentemente, o orçamento, em última análise, encerra uma estimativa, que pode não se realizar. É justamente por conta disso que a LRF previu os mecanismos de contenção de despesas. Para fazer frente à frustração na receita, a solução é controlar os gastos, algo que a Prefeitura de Conceição aparentemente não fez. É incontestável o déficit na execução orçamentária. É 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 déficit orçamentário apurado poderia ter sido evitado caso o município tivesse procedido às limitações de empenho previstas na LRF. Essa máxima ganha ainda mais relevo no caso do Município de Conceição. Coube a mim a relatoria do voto das contas de 2009 da mesma gestora. Reproduzo excerto da decisão que prolatei no Processo 05685/10, materializada no Acórdão APL – TC 582/2011. In verbis:

Planejar a execução do orçamento para que este se torne superavitário é, no momento, a atitude mais sensata a ser buscada. Pois, só assim restaram recursos capazes de amortizar o principal de dívida, devolvendo o controle sobre a mesma.

Cumpra mencionar que o julgamento das contas de 2009 ocorreu em agosto de 2011, portanto quando já encerrado o exercício ora em análise. Embora a Prefeita só tivesse a oportunidade de conhecer a posição deste Tribunal sobre as medidas saneadoras recomendadas apenas no ano passado, é cristalino que o ordenamento jurídico preceitua a austeridade nos gastos públicos. Ao que parece, a Administradora nada fez, reincidindo na conduta perdulária observada no exercício de 2009. Mantida a mesma prática, **a constatação de déficit da execução orçamentária da ordem de 9,49% é razão a ensejar cominação de multa, com esquite no artigo 56, II da LOTCE-PB.**

- Gastos com pessoal, correspondendo a 57,27% 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

O item de despesa de pessoal é mais um indicativo de descontrole na condução do Município de Conceição. Reforço que está-se a examinar, neste momento, o segundo ano de gestão da Alcaldessa. Feitas as recomendações exaradas por esta Corte no Acórdão que julgou as contas de 2009, era de se esperar da Administradora atenção maior em relação às eivas ali abordadas. Não apenas isto não aconteceu como alguns limites que estavam dentro da normalidade em 2009 agora restam extrapolados. Bom exemplo são as despesas com pessoal do Poder Executivo, que alcançaram 52,29% da RCL em 2009 e, no exercício sub examine chega a 57,27%, exorbitando o limite previsto na LRF – 54,00%.

A conduta, como bem preleciona o Parquet em seu Parecer 01431/12, constitui mácula nas contas. Isto posto, **enseja a cominação de multa, com suporte no artigo 56, II, da LOTCE-PB.**

- Montante da dívida consolidada alcançando 161,45% da RCL
- Déficit financeiro do Poder Executivo de R\$ 421.414,20

A Constituição Federal, em seu art. 163, delegou à Lei complementar, entre outras, poderes para disciplinar o endividamento interno e externo dos Entes Públicos componentes da Federação brasileira.

O Senado Federal, com esteio no inciso I, art. 30, da LRF, editou a Resolução 40/01 estabelecendo como limite da dívida consolidada do Município o valor correspondente a 1,2 (um inteiro e dois décimos) da receita corrente líquida, nos termos do inciso II de seu artigo 3º. Ultrapassado este teto, aquele que incorreu deverá reconduzi-la aos níveis estipulados em até três quadrimestres subsequentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% no primeiro (caput, art. 31, LRF). Enquanto perdurar o excesso, é vedada a realização de operação de crédito interna ou externa, sendo necessário a obtenção de resultado primário adequado à recondução ao limite, promovendo inclusive a limitação de empenhos (I, II, § 1º, art. 31, da LRF). A expiração do prazo sem o devido enquadramento impede a recepção de recursos transferidos voluntariamente (§ 2º, art. 31, da LRF).

Estas linhas prefaciais servem para caracterizar a situação preocupante enfrentada pelo Município de Conceição. Vale trazer à colação outro trecho do Acórdão APL – TC 582/2011, bastante pertinente para a contextualização do caso concreto:

Desde tempos pretéritos a Edilidade arrasta as correntes de pesada dívida consolidada, decorrente de gestões que deixavam de honrar seus compromissos em tempo oportuno, notadamente obrigações previdenciárias patronais, FGTS, Energisa e Cagepa, compelindo a assinatura de termos de confissão de dívida, seguido de parcelamento do principal acrescido de juros e multa de mora, sem prejuízo da vedação no recebimento de transferências voluntárias.

De passagem, vale ressaltar que nos exercícios de 2006 a 2008 a dívida consolidada alcançou o volume de R\$ 20.482.283,12 (2006), R\$ 21.737.494,41 (2007) e R\$ 23.176.502,56 (2008), correspondendo a 187,07%, 145,74% e 145%, respectivamente, da receita orçamentária arrecadada.

Fácil constatar que o endividamento está arraigado às finanças do município. Em outro ponto do voto proferido no julgamento das contas de 2009, linha mestra do mencionado Acórdão, consignei importante observação, como um prenúncio do que poderia ocorrer nos exercícios subsequentes, caso a gestora não viesse a adotar novas práticas. Ei-la:

Sem a tomada de medidas rígidas de ajuste fiscal, o Município caminha, a passos largos, para um super endividamento. Ao gastar acima da arrecadação, a administração se obriga a fazer opção pelo pagamento daquelas despesas consideradas indispensáveis, relegando as que fogem a este rótulo para inscrição em restos a pagar, comprometendo por óbvio, o orçamento do exercício vindouro. Agir da maneira descrita é limitar as gestões futuras ao gerenciamento de enorme

passivo, retirando-lhes sobremaneira a possibilidade execução de ações que visem o atendimento das demandas sociais, razão de existir do Estado.

Analisando a evolução do endividamento a partir de 2007, temos posições consolidadas como percentuais da RCL nos valores de 145,74% (2007), 145,00% (2008), 154,12% (2009) e, agora, 161,45% (2010). O exame do Demonstrativo da Dívida Fundada (fl. 415) apresentado pela gestora evidencia os itens onde houve o incremento da posição passiva. Trata-se de dois parcelamentos, tendo por credores a Energisa e o INSS. O aumento do endividamento com o Órgão Previdenciário poderia ser um indício de negligência da alcaidessa com a questão da contribuição patronal. Diante de tal hipótese, solicitei à minha Assessoria de Gabinete que empreendesse pesquisa nos autos eletrônicos, em busca de números que esclarecessem o ponto.

Foi com grata surpresa que me deparei com o quadro abaixo, apresentado no item 11.2 da exordial. Ele praticamente confirma o recolhimento integral da dívida previdenciária corrente, relativa ao exercício de 2010. Por inúmeras vezes este Pleno se defrontou com a problemática do recolhimento a menor da contribuição previdenciária patronal dos entes jurisdicionados. Há municípios que herdaram passivos que ultrapassam as receitas correntes do exercício. Outros são surpreendidos por auditorias do INSS, que descobrem irregularidades referentes a anos remotos. Fato que são raros os casos onde se vê o cumprimento voluntário de todo o passivo previdenciário corrente. A constatação denota o compromisso da gestora senão com o adimplemento da dívida, pelo menos com sua manutenção nos níveis atuais. Há que se estender o elogio à assessoria contábil, que foi precisa na contabilização ora tratada.

Discriminação	Valor
Vencimentos e Vantagens Fixas contabilizadas (a)	4.473.333,68
Contratos por Tempo Determinado (b)	5.583.720,30
Outros Serviços de Terceiros - PF (c)	104.590,00
Total das despesas com pessoal (d) = (a + b + c)	10.161.643,98
Encargos Patronais INSS (e) = (d * 0,22)	2.235.561,68
Encargos Patronais INSS contabilizados (f)	2.234.227,92
Estimativa de Encargos Patronais INSS não contabilizados (g) = (e - f)	1.333,76

Fonte: Sagres (11628_12 e 11631_12)

Constata-se, assim, que o aumento do endividamento não se deu por responsabilidade da gestora. Renovo a afirmação feita no julgamento das contas de 2009. A citada Prefeita tem um árduo trabalho pela frente: reduziu o imenso passivo que assumiu. Considerando que, na melhor das hipóteses, desde o final do exercício de 2007 há extrapolação do limite previsto no artigo 3º, II, da Resolução do Senado Federal nº40/01, o que caracteriza a irregularidade prevista no artigo 31, da LRF, sujeitando o Ente Municipal a todas as restrições constantes dos seus §§ 1º e 2º, posto que vencido o prazo de recondução da dívida aos limites legais.

No que toca ao déficit financeiro do Balanço Patrimonial, cumpre lembrar que a prática de transpor ao ano seguinte obrigações em valor superior à disponibilidade financeira não é, em regra, obstada pelo ordenamento jurídico.

– Despesas não licitadas – R\$ 137.541,95

A pecha em disceptação comporta relevação, porquanto as pouquíssimas despesas listadas pela Auditoria como não licitadas se referem a serviços bancários e telefônicos, como se vê no quadro abaixo:

Objeto	Fornecedor	Valor (R\$)
Serviços bancários	Banco do Brasil S.A.	61.633,72
Telefonia fixa	Telemar Norte Leste Ltda	14.597,97
Telefonia móvel	Tim Nordeste S.A.	61.310,26
Total		137.541,95

Fonte: SAGRES/(Doc. 11934_12, 11935_12 e 11937_12)

*Parece-me excessivamente austero exigir licitação para serviços bancários. Nesse sentido, não considero razoável admitir que a movimentação financeira de uma pequena prefeitura paraibana possa instigar o espírito de concorrência dos bancos locais (objetivo último que impõe o dever de licitar) a ponto de valer a pena um certame desta natureza. Por conseguinte, excluirei do montante de R\$ 61.633,72. Também não vejo conseqüências maiores no que diz respeito aos pagamentos por serviços de telefonia. É cediço que em muitos municípios paraibanos, em especial nos que se situam nos limites geográficos do Estado, o sinal de telefonia móvel é provido por apenas uma empresa (no caso, a Tim Nordeste S/A. Por seu turno, o valor gasto com telefonia fixa foi pouco superior ao limite previsto no artigo 24, II, da Lei 8.666/93. **Feitas estas observações, considero sanada a irregularidade.***

- *Inexistência de merenda escolar na Escola Hozano Miguel de Sousa*
- *Equipamentos de informática e de imagem existentes e não instalados na Escola Hozano Miguel de Sousa*

Não vejo potencial ofensivo nas duas falhas. Sobre a existência de equipamentos não instalados, a falha se corrige com recomendação. A respeito da questão da merenda escolar, transcrevo abaixo o posicionamento do Órgão Ministerial, consignado no Parecer 1431/12:

Entrementes, conforme aponta o Órgão Técnico, “a Auditoria esteve em duas unidades de ensino (período de 22 a 24 de maio de 2012). Na Escola Nossa Senhora de Fátima, em bairro de mesmo nome, tinha merenda. O mesmo não se constatou na Escola Hozano Miguel de Souza, no Povoado Mata Grande (doc. 11943_12)”. Este Parquet entende que a presente mácula deve ser afastada do rol de irregularidades por não precisar, de forma concreta, a sua ocorrência no exercício de 2010, alvo desta Prestação de Contas.

- *Controles de almoxarifado (entradas e saídas de materiais) não implantados totalmente;*

*A exigência de controle efetivo de entradas e saídas do almoxarifado está consignada na Resolução Normativa RN-TC 03/2010, mas não obriga os municípios paraibanos, tal como faz em relação ao Governo do Estado e às Secretarias Estaduais. Embora seja um mecanismo de controle importante, sua inexigibilidade, no caso em concreto, indica que **a eiva merece relevação.***

- *Não implantação do sistema de controle interno;*

Não chega a causar espanto a desorganização verificada, vez que os responsáveis pelo gerenciamento do Poder Executivo não demonstram preocupação ante à necessidade de se instalar sistemas de controle interno que possam colaborar para a consecução de uma administração eficiente, eficaz e, sobretudo, efetiva. Deixar de fazer uso de ferramentas de controle, geralmente, expõe a situações indesejadas que podem culminar em prejuízos ao erário público.

*O Sistema de Controle Interno é exigência da LRF (art. 54) e da Constituição Federal (art. 31 e 74). **Há que se reforçar a recomendação à gestora para que seja implantado o mais rapidamente possível.***

- *Rotina de contabilização/pagamento de precatórios sem o necessário controle*

Consoante relatório inaugural, a prestação de contas anual foi encaminhada a este Egrégio Tribunal sem conter informações relativas aos precatórios devidos pela municipalidade.

Quem presta contas deve fazê-las de forma integral, com clareza e sem omissões, significando sua incompletude o mesmo que não havê-las prestado.

A conduta comissiva, por dificultar a perfeita análise da situação real da Edilidade, dá azo a **cominação de sanção pecuniária**, fulcrada no inciso II, art. 56, da Li Complementar Estadual nº 18/93.

– Estrutura de arrecadação dos tributos municipais ineficiente

Preleciona a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 11, que constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação. Muito embora seja prevalente a participação das transferências legais e constitucionais nas receitas dos municípios, os Prefeitos devem envidar esforços na modernização dos sistemas de arrecadação, de modo a fomentar o incremento das receitas próprias. **A falha, portanto, dá azo a recomendações à gestora.**

– Contratação de pessoal sem a observância de concurso público

A Constituição Federal, que dá moldura a todo o ordenamento jurídico Pátrio, institui o concurso de provas ou provas e títulos como regra para o ingresso a cargos públicos. Qualquer outra forma de acesso constitui exceção.

O concurso é a materialização dos Princípios da Impessoalidade, Isonomia e Moralidade. Ademais, oportuniza disputa pelos cargos que, provavelmente, redundará em formação de corpo de servidores de alta qualificação, atendendo aos interesses públicos secundários.

Embora seja regra, no Município de Conceição o instrumento do concurso público é exceção. Basta um rápido passeio sobre o quadro de pessoal para que tal situação venha a ser evidenciada. Ao final do exercício em análise, dos 923 servidores em atividade, 460 são temporários (50%), 25 comissionados (2,7%) e, tão somente, 438 efetivos (47,5%). Assim, mais da metade dos servidores da Prefeitura de Conceição possuem vínculo precário com a Comuna.

Vale dizer, contudo, que o quadro nada auspicioso acima descrito tende a ser revertido, visto que, como apontado nos autos eletrônicos, a Prefeitura de Conceição pretende realizar concurso público.²

– Despesas não comprovadas com aquisição de combustíveis, no valor de R\$ 11.569,90

– Excesso na despesa com destinação de resíduos sólidos (R\$ 166.113,67)

As falhas acima elencadas foram consideradas pelo Órgão Auditor como fundamento para a imputação de débito.

O cálculo para definir o valor não comprovado com pagamento de combustíveis levou em consideração o controle apresentado pela Prefeitura de Conceição, com base na Resolução Normativa 05/2005 (Documento nº 11553/12). Os dados ali contidos foram cotejados com a lista de empenhos (Documento nº 11556/12), inferindo-se daí o valor constante na inicial (R\$ 434.470,89 – R\$ 399.592,84 = R\$ 34.878,05). Apresentadas as alegações de defesa, a Auditoria reduziu o débito para R\$ 11.569,90. A alteração teve fulcro na adição de mais alguns veículos. A defesa mencionou dois ônibus escolares (placas MOW3073 e NQC9015) e uma van (placa NQB1985), adquiridos pela municipalidade ao longo de 2010. Os três figuram também na lista de controle da Prefeitura, razão pela qual a Auditoria acatou as despesas de R\$ 23.308,15, reduzindo o débito para R\$ 11.569,90, como mencionado. Todavia, há outros automóveis que não constam da lista emitida por força da RN-TC 05/2005. Trata-se de veículos doados para o município.

Ainda que sejam reconhecidas incorreções na mencionada lista, não vejo razão para ignorar as informações constantes do anexo 7 da defesa. Nele foram listados todos os veículos postos à disposição do Município. Consolidando-se os dados, chega-se a um consumo de diesel da ordem de 134.854,45 litros, ao tempo que o consumo de gasolina alcançou 56.077 litros. Lançando mão dos

² A deflagração do processo de concurso, em 15/07/2011, restou anulada. A partir de um novo procedimento, previsto no Decreto Municipal 09/2012, a edilidade iniciou nova tentativa de realização de certame público.

preços médios estimados pela Equipe Técnica, o gasto total foi de R\$ 434.054,92, convergindo para o montante apresentado no Documento 11556/12. **Desta feita, não há que se falar em não comprovação de despesa.**

Por seu turno, também acho temerário inferir excesso nos procedimentos de coleta de resíduos sólidos. A Auditoria respaldou suas conclusões na diferença existente entre a métrica apresentada pela empresa prestadora do serviço de coleta e alguns parâmetros obtidos em estudos técnicos (citados a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico do IBGE – 2010 e o Manual de Saneamento publicado pela Fundação Nacional de Saúde em 2004). Tais parâmetros apontam um valor médio para produção de resíduos sólidos diários (0,40kg/dia ou 0,58 Kg/dia), em contraposição ao 1,22 Kg/dia estabelecido pela empresa WM Engenharia e Serviços Ltda. Ponderou a defesa, igualmente, que a prestação não se resume à coleta domiciliar, englobando também a gestão de aterro sanitário, coleta de lixo empresarial e de construção civil, limpeza de ruas, entre outros.

Há fundamento nos argumentos esposados pelo gestor. O cálculo da Auditoria cingiu-se ao exame das questões de coleta domiciliar. Impende destacar outro ponto de relevo. Examinando os dados do Sagres de 2009, vê-se que a empresa WM opera no Município de Conceição desde abril de 2009, cobrando ao longo dos 20 meses (abr/2009 a dez/2010) a mesma quantia – R\$ 22.038,33/mês. Destarte, não vejo razões a fundamentar a imputação de débito.

Esposado em todos os comentários extensamente explanados, **voto pela emissão de Parecer Favorável à Aprovação das Contas Anuais da PM de Conceição, exercício de 2010, sob a responsabilidade da Senhora Vani Leite Braga de Figueiredo e, em Acórdão separado, pelo (a):**

1. regularidade com ressalvas das contas de gestão da Chefe do Executivo, na condição de Ordenador de Despesas;
2. cumprimento parcial das normas da LRF;
3. aplicação de multa legal no valor de R\$ 2.000.00, à Gestora, Sr^a Vani Leite Braga de Figueiredo, com esteio no art. 56, II, da LCE nº 18/93, assinando-lhe o prazo de 60 dias para o devido recolhimento;
4. recomendação à atual Administração para a estrita observância das normas consubstanciadas na Constituição da República, na Lei de Licitações e Contratos, Lei nº 4.320/64 e os atos normativos infralegais emitidos por esta Corte de Contas;
5. recomendação à Gestora atual, com vistas à persecução de uma situação favorável no que tange a equação receita/despesa, com o fito de reduzir paulatinamente os níveis de endividamento municipal, nos termos da LRF;
6. recomendação à Gestora com vistas a promover a expansão da base tributária das receitas próprias, em atendimento aos comandos da LRF, bem como a implantação do sistema de controle interno;
7. determinação ao atual gestor municipal no sentido de guardar estrita observância aos ditames esculpidos no art. 37, da Constituição Federal, notadamente no que tange a admissão de pessoal através de concurso público, com a, consequente, suspensão dos contratos por tempo determinado;
8. determinação de remessa de cópia do presente ato decisório para o Processo de Prestação de Contas Anual de Conceição, exercício 2010, com o fito de subsidiar o acompanhamento do endividamento da Comuna.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE - PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO-TC-05685/10, os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, ACORDAM em:

- I. **julgar regulares com ressalvas** as contas de gestão da Chefe do Executivo, na condição de Ordenador de Despesas;
- II. **declarar o cumprimento parcial** das normas da LRF;
- III. **aplicar multa legal** no valor de **R\$ 2.000.00 (dois mil reais)**, à Gestora, Sr^a **Vani Leite Braga de Figueiredo**, com esteio no art. 56, II, da LCE nº 18/93, assinando-lhe o prazo de 60(sessenta) dias para recolhimento ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal – mediante a quitação de Documento de Arrecadação de Receitas Estaduais (DAE) com código “4007” - Multas do Tribunal de Contas do Estado –, 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;
- IV. **recomendar** à atual Administração para a estrita observância das normas consubstanciadas na Constituição da República, na Lei de Licitações e Contratos, Lei nº 4.320/64 e os atos normativos infralegais emitidos por esta Corte de Contas;
- V. **recomendar** à Gestora atual, com vistas à persecução de uma situação favorável no que tange a equação receita/despesa, com o fito de reduzir paulatinamente os níveis de endividamento municipal, nos termos da LRF;
- VI. **recomendar** à Gestora com vistas a promover a expansão da base tributária das receitas próprias, em atendimento aos comandos da LRF, bem como a implantação do sistema de controle interno;
- VII. **determinar** à atual gestora municipal no sentido de guardar estrita observância aos ditames esculpidos no art. 37, da Constituição Federal, notadamente no que tange a admissão de pessoal através de concurso público, com a, consequente, suspensão dos contratos por tempo determinado;
- VIII. **determinar** a remessa de cópia do presente ato decisório para o Processo de Prestação de Contas Anual de Conceição, exercício 2010, com o fito de subsidiar o acompanhamento do endividamento da Comuna.

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

João Pessoa, 19 dezembro de 2012.

Conselheiro Fernando Rodrigues Catão
Presidente

Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Relator

Fui presente,

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

Em 19 de Dezembro de 2012



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Fernando Rodrigues Catão

PRESIDENTE



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira

RELATOR



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Isabella Barbosa Marinho Falcão

PROCURADOR(A) GERAL