



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO-TC-02485/08

*Poder Executivo Municipal. Administração Direta Municipal. Prefeitura de Olho D'Água. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2007. 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 - Incorreção nos Demonstrativos Contábeis - Despesas não comprovadas - Aplicação em ASPS abaixo do percentual estabelecido pela Legislação da espécie - Ausência de recolhimento de contribuição previdenciária patronal - 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 com responsabilidade, aplicação de multas, comunicação ao MPE e à Receita Federal do Brasil e recomendações à atual Administração do Poder Executivo.***

ACÓRDÃO APL-T C- 1128 /2010

*Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas do Município de **Olho D'Água**, relativa ao exercício financeiro de 2007, de responsabilidade do Prefeito e Ordenador de Despesas, Srº **Júlio Lopes Cavalcanti**.*

A Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal V – DIAGM V, com base nos documentos insertos nos autos, emitiu o relatório inicial de fls. 604/619, 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 06/2006, de 22 de dezembro de 2007, estimando a receita e fixando a despesa em R\$ 6.098.800,00, como também autorizando abertura de créditos adicionais suplementares em 50% da despesa fixada na LOA;*
- b) durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares no montante de R\$ 2.140.000,00;*
- c) a receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou o valor de R\$ 5.304.181,31, inferior em 13,03% do valor previsto no orçamento;*
- d) a despesa orçamentária realizada atingiu a soma de R\$ 5.583.203,47, inferior em 8,45% do valor previsto no orçamento;*
- e) o somatório da Receita de Impostos e das Transferências – RIT atingiu a soma de R\$ 3.786.741,10;*
- h) a Receita Corrente Líquida - RCL alcançou o montante de R\$ 4.867.676,27.*

2. No tocante aos demonstrativos apresentados:

- a) o Balanço Orçamentário apresentou déficit equivalente a 6,76% da receita orçamentária arrecadada;*
- b) o Balanço Financeiro registrou um saldo para o exercício seguinte, no valor de R\$ 174.330,00, distribuídos entre Caixa e Bancos nas proporções de 21,08% e 78,92% , respectivamente;*
- c) o Balanço Patrimonial evidenciou déficit financeiro no valor de R\$ 656.957,99;*

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\$ 412.630,00 correspondendo a 7,39% da Despesa Orçamentária Total (DOTR).

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\$ 593.456,88 ou **60,33%** das disponibilidades do FUNDEB (limite mínimo=60%);
- b) a aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) alcançou o montante de R\$ 1.231.629,91 ou **32,52%** da RIT (limite mínimo=25%);
- c) o Município despendeu com saúde a importância de R\$ 402.270,36 ou **10,62%** da RIT;
- d) as despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R\$ 3.120.392,44 ou **64,10%** da RCL (limite máximo=60%);
- e) as despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R\$ 2.924.281,24 ou **60,08%** da RCL (limite máximo=54%).

Foram registradas nesta Corte denúncias sobre possíveis irregularidades ocorridas no exercício de 2007, tratadas em processo específico.

Ato contínuo, ao final do exórdio instrutório, a Auditoria relacionou as seguintes irregularidades:

Da gestão fiscal.

- a. Gastos com pessoal, correspondendo a 64,10% da RCL, em relação ao limite (60%) estabelecido no art. 19, da LRF;
- b. Gastos com pessoal, correspondendo a 60,08% da RCL, em relação ao limite (60%) estabelecido no art. 20, da LRF e não indicação de medidas em virtude da ultrapassagem de que trata o art. 55 da LRF;
- c. Não envio dos REOs para este Tribunal, referentes ao 1º, 2º, 4º, 5º e 6º bimestres;
- d. Ausência de comprovação da publicação dos REOs, referentes ao 1º, 2º, 4º, 5º e 6º bimestres, em órgão de imprensa oficial;
- e. Não envio do RGF para este Tribunal, referente ao 2º semestre;
- f. Ausência de comprovação da publicação do RGF, referente ao 2º semestre, em órgão de imprensa oficial.

Da gestão geral.

- g. Déficit orçamentário no percentual de 6,74% da receita arrecadada, demonstrando desequilíbrio nas contas públicas;
- h. Déficit financeiro no balanço patrimonial, no valor de R\$ 656.957,99;
- i. Despesas não licitadas no valor total de R\$ 892.540,23, correspondendo a 15,99% da despesa orçamentária total;
- j. Omissão de receitas do FUNDEF/FUNDEB, no montante de R\$ 73.322,71;
- k. Despesas não licitadas no valor total de R\$ 892.540,23, correspondendo a 15,99% da despesa orçamentária total;
- l. Aplicações em Ações e Serviço Públicos de Saúde (ASPS) no percentual de 10,62%, abaixo, portanto, do percentual mínimo estabelecido;
- m. Extravio dos balancetes mensais e das respectivas documentações comprobatória das despesas;
- n. Extravio dos processos licitatórios referentes ao exercício de 2007;
- o. Despesas não comprovadas no valor de R\$ 3.483.697,73;

- p. *Realização de despesas com empresas fantasmas, no montante de R\$ 132.300,00;*
- q. *Ausência de controle patrimonial dos bens móveis e imóveis da Prefeitura Municipal;*
- r. *Inconsistência nas informações referentes aos bens móveis e imóveis registrados no Balanço Patrimonial;*
- s. *Despesas irregulares com locação de imóvel para a Polícia Militar da Paraíba;*
- t. *Despesas em duplicidade com locação de casa para as instalações da Polícia Militar, no valor de R\$ 1.800,00;*
- u. *Ausência de cadastro e contabilização da dívida ativa municipal;*
- v. *Despesas irregulares com o Sr. Manoel Leite Guimarães, no valor total de R\$ 34.441,85;*
- w. *Despesas irregulares com ajudas financeiras no montante de R\$ 49.660,00;*
- x. *Despesas insuficientemente comprovadas na quantia de R\$ 15.150,00;*
- y. *Despesas não comprovadas com combustíveis e lubrificantes na importância de R\$ 373.935,87;*
- z. *Não recolhimento de contribuições previdenciárias – parte patronal – no valor total de R\$ 614.099,06.*

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 do Sr. Júlio Lopes Cavalcanti, então Prefeito Constitucional. Este, em 10/06/2010 e 01/07/2010, acudiu aos autos solicitando dilação de prazo (fls. 624/625; 632/633), tendo o pleito atendido pelo Relator. Inobstante a concessão, o ex-gestor manteve-se omissivo ao deixar escoar o prazo sem emanar qualquer manifestação.

Instado a se pronunciar, o Ministério Público emitiu o Parecer nº 01513/10 (fls. 762/766), da lavra do Ilustre Procurador-Geral Marcílio Toscano Franca Filho, acompanhando o posicionamento do Órgão de Instrução, pugnou no sentido de que esta Egrégia Corte decida pelo(a):

- a) *Emissão de parecer contrário à aprovação e irregularidade das contas anuais do Chefe do Poder Executivo do Município de Olho d'Água, Sr. Júlio Lopes Cavalcanti, exercício 2007;*
- b) *Declaração de Atendimento parcial aos preceitos da LRF;*
- c) *Aplicação de multa pessoal com fulcro no art. 55 e 56 da LOTCE;*
- d) *Imputação de débito relativo aos danos pecuniários causados ao Erário, conforme aponta a Auditoria;*
- e) *Representação à d. Procuradoria Geral de Justiça a fim de que adote as providências e cautelas penais de estilo;*
- f) *Recomendações 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 reincidência das falhas constatadas em análise.*

Depois de conclusos os autos e aptos à apreciação pelo Pleno, o interessado rogou ao Colegiado Maior, em caráter excepcional, a recepção de documentos que, no seu entender, comprovariam a efetiva realização de despesas executadas no período compreendido entre maio e dezembro, as quais mostravam-se carente de elementos probantes. Acolhida a súplica por parte do Tribunal Pleno, foi tombada ao caderno processual a predita documentação (Fls. 645/2.790) e, em seguida, enviado à DIAGM V para análise.

Debruçando-se sobre a peça defensiva, a Auditoria prolatou relatório de análise de defesa (fls. 2.800/2.804), informando o que segue:

“O responsável, em sua defesa, apresentou apenas os empenhos referentes às despesas dos meses de maio a dezembro de 2007 (fls. 646/2.790), com o ímpeto de sanar a

irregularidade discriminadas no item 2.8, qual seja, a realização de despesas não comprovadas no montante de R\$ 3.483.697,73.

Após análise dos documentos, a auditoria constatou que restam despesas não comprovadas no valor total empenhado de R\$ 1.237.641,84, correspondentes aos empenhos relacionados na planilha de fls. 2.792/2.799. Com isso, fica mantida a respectiva irregularidade, com retificação do valor anteriormente mencionado.

Quanto aos demais itens, fica mantido o entendimento inicial, tendo em vista à ausência de alegações e a não apresentação de documentos pelo defendente.”

Novamente chamado a se manifestar, o Parquet, através do Parecer n° 1833/10, da lavra do altivo Procurador-Geral Marcílio Toscano Franca Filho, ante a inércia defensiva do ex-Gestor, concluiu que os fatos constatados pelo Corpo Instrutivo merecem subsistir e ratificou os termos constantes no Parecer n° 01513/10.

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

VOTO DO RELATOR

Prestar contas é forma que o gestor tem de demonstrar, de forma cabal, a lisura no trato da coisa pública por ele administrada. É o fechamento do ciclo iniciado na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias, passando pela Lei Orçamentária Anual e findo com execução de todo orçamento.

Com efeito, na hipótese de restar comprovada a probidade, a responsabilidade e o zelo na condução da res pública, o gestor torna-se merecedor de atestado de adequação de sua conduta gerencial aos princípios norteadores da boa administração pública, liberando-o, na esfera administrativa, de suas responsabilidades, no período referencial. Caso contrário, quando observado rumo colidente com o interesse público e/ou afronta aos princípios da legalidade, moralidade, economicidade e eficiência, dentre outros, trazendo, por conseqüência, prejuízo de qualquer natureza para o Ente, lhe serão cominadas as sanções previstas em lei.

Delineadas linhas prefaciais, passo a comentar a respeito das irregularidades atribuídas ao ex-Gestor, Sr. Júlio Lopes Cavalcanti.

- Gastos com pessoal, correspondendo a 64,10% da RCL, em relação ao limite (60%) estabelecido no art. 19, da LRF.

- Gastos com pessoal, correspondendo a 60,08% da RCL, em relação ao limite (60%) estabelecido no art. 20, da LRF e não indicação de medidas em virtude da ultrapassagem de que trata o art. 55 da LRF.

A falha em comento pode ser relativizada, primeiro porque a própria LRF estabelece lapso temporal (2 quadrimestres) para a readequação aos limites deste diploma legal. Segundo, uma vez verificada a ultrapassagem do referido limite, este Tribunal deveria emitir alerta ao gestor no sentido de envidar esforços, descritos em lei, para o retorno ao nível de gastos de pessoal permitido, todavia, no processo em apreço não existe tal advertência.

Terceiro, a bem da verdade, é preciso trazer à baila que a análise das contas de Olho D'Água exercício 2008(Processo TC n° 3425/09), apreciadas através do Parecer Prévio PPL TC n° 162/2010, apontou para despesas brutas com pessoal em conformidade com os limites determinados pelos arts 19 e 20 da LRF. Desta feita, o reenquadramento dos gastos de pessoal à norma legal afasta a irregularidade vindicada pelo Corpo Instrutivo.

- Não envio dos REOs para este Tribunal, referentes ao 1°, 2°, 4°, 5° e 6° bimestres;

- Ausência de comprovação da publicação dos REOs, referentes ao 1°, 2°, 4°, 5° e 6° bimestres, em órgão de imprensa oficial;

- Não envio do RGF para este Tribunal, referente ao 2° semestre;

- Ausência de comprovação da publicação do RGF, referente ao 2º semestre, em órgão de imprensa oficial.

Os Relatórios de Execução Orçamentária e Gestão Fiscal são instrumentos indispensáveis ao acompanhamento da Gestão. Para além do controle dos atos administrativos a posteriori, ao Tribunal de Contas compete acompanhar, *pari passu*, as ações gerenciais, a fim de intervir, quando necessário, para a manutenção do alinhamento destas com a Legislação e os princípios norteadores da Administração Pública.

No âmbito do controle externo, o aduzido acompanhamento, em parte, é desenvolvido mediante a análise dos REOs e RGFs. Constitui óbice ao pleno exercício da fiscalização dos TCs a omissão no envio dos citados relatórios, ensejando ao gestor negligente a aplicação da coima prevista no inciso II, art. 56, da LOTCE/Pb.

Destaque-se, ainda, que a conduta omissiva não se resume aos fatos elencados nos parágrafos retrocitados, estende-se à ausência de publicação de alguns desses instrumentos de fiscalização, inviabilizando os controles externo e social.

Todo ato administrativo, para produzir efeitos, obrigatoriamente, deve ser publicado, por força do Princípio da Publicidade, explicitado no caput do art. 37, da Carta Cidadã. A Lei Maior (§3º, art. 163), no que tange aos perquiridos relatórios, vai além e, para evitar qualquer dúvida, estatui que estes serão publicados até trinta dias após o período a que se reportam, dever reforçado pelo Estatuto da Responsabilidade Fiscal (art. 52). A inobservância das normas constitucionais e legais dá maior solidez a sanção propugnada.

- Déficit orçamentário no percentual de 6,74% da receita arrecadada, demonstrando desequilíbrio nas contas públicas;

- Déficit financeiro no balanço patrimonial, no valor de R\$ 656.957,99.

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

Da exegese do disposto, extrai-se que a responsabilidade fiscal tem por finalidade precípua a manutenção do equilíbrio das contas públicas, com o fito de assegurar a regular continuidade administrativa.

Os fatos arrolados atestam para um marcante descontrole orçamentário e financeiro, refletidos no exercício seguinte, como fora observado na apreciação do processo TC n° 3425/09 (PCA Executivo 2009).

- Despesas não licitadas no valor total de R\$ 892.540,23, correspondendo a 15,99% da despesa orçamentária total.

- Extravio dos processos licitatórios referentes ao exercício de 2007.

- Extravio dos balancetes mensais e das respectivas documentações comprobatória das despesas.

A exemplo do que ocorrerá na análise das contas de 2008, durante a inspeção, a Auditoria deparou-se com situação inusitada, ausência da maioria dos processos licitatórios, referentes ao exercício sob exame, nas instalações da Prefeitura Municipal de Olho D'Água, fato observado também no exercício seguinte.

O Art. 8º da Resolução Normativa RN TC n° 06/05, vigente a época, assim nos informa:

Art. 8º Os autos dos processos de licitações realizadas pelas administrações públicas do Estado e dos Municípios da Paraíba permanecerão sob a guarda do órgão

competentes até cinco anos após o julgamento da prestação de contas anual relativa ao exercício financeiro a que se referirem ditos procedimentos licitatórios e poderão ser requisitados, no período indicado, a qualquer tempo, pela fiscalização do Tribunal. (grifei)

Acréscia-se ao predito que, também, os balancetes mensais, outros documentos de guarda compulsória pelo Poder Público, os quais contêm a materialização documental das despesas realizadas, não foram localizados na sede administrativa, denotando a possibilidade de extravio dos mesmos.

Nos parágrafos antecedentes, claro está que o ex-Gestor sob análise deu pouca, ou melhor dizer, nenhuma importância aos atos normativos emanados por esta Corte de Contas, devendo ser-lhe cominada multa legal com espeque no inciso II, art. 56, da Lei Complementar Estadual nº 18/93.

Considerando inexistência física dos documentos que comprovem a realização dos processos licitatórios referentes ao exercício em foco, situação observada, também no exercício seguinte, considerando, ainda, que o ex-Alcaide ao proceder da maneira descrita comprometeu a continuidade administrativa, entende este Relator, com espelho na manifestação Instrutória, que as despesas não licitadas importaram em R\$ 892.540,23, correspondendo a 15,99% da despesa orçamentária total, ensejando a emissão de Parecer Contrário à aprovação das contas relativas ao exercício financeiro de 2007, conforme Parecer Normativo PN TC nº 52/04, sem prejuízo da aplicação de multas legais albergadas nos incisos II e VI da Lei Complementar Estadual nº 18/93.

- Ausência de controle patrimonial dos bens móveis e imóveis da Prefeitura Municipal.

- Inconsistência nas informações referentes aos bens móveis e imóveis registrados no Balanço Patrimonial.

Sobre o tema epigrafiado manifestei posição no Parecer PPL nº 061/2010 (Processo TC nº 2357/08 – PCA Prefeitura Municipal de Juru, exercício 2007), a qual se encaixa perfeitamente ao caso presente, 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.

Considerando que a imperfeição enseja recomendação. Considerando, também, que, anexado aos autos, encontra-se o inventário de bens do Município realizado em 2009, entendo que a falha pode ser relevada.

- Realização de despesas com empresas fantasmas, no montante de 132.300,00.

As despesas ventiladas, no valor de R\$ 132.300,00, relacionam-se a serviços de obras e engenharia contratados junto a empresas consideradas, pelo Ministério Público Estadual, como fantasmas, a saber: América Construções e Serviços Ltda e Construtora Ipanema.

A Auditoria, mesmo considerando irregulares os dispêndios, informou que esses são objetos de análise em Processo específico de obras (TC nº 09357/09), em estágio de defesa na DICOP. Portanto, visando evitar bis in idem, abstenho-me proferir qualquer juízo de valor nos presentes autos.

- Despesas irregulares com locação de imóvel para a Polícia Militar da Paraíba.

- Despesas em duplicidade com locação de casa para as instalações da Polícia Militar, no valor de R\$ 1.800,00.

A Auditoria (fl. 616) identificou um empenho (NE nº 2399 – R\$ 3.700,00) correspondente ao pagamento de locação de imóvel destinado à instalação de posto policial militar na edilidade sem o amparo de instrumento legal (convênio). Sobre o tema, já emiti ponderações no Parecer PPL TC nº 113/2010, Prestação de Contas do Município de Tavares, exercício 2008, que se aplicam inteiramente ao caso vertente, verbis:

“Nada obstante ser rotina no âmbito administrativo de pequenos municípios paraibanos a concessão de tais ajudas - que intenta propiciar aos membros da Polícia Militar melhores condições de trabalho para, conseqüentemente, garantir maior segurança aos munícipes - a prática, desvestida de instrumento/ajuste formal (convênio) entre o Governo do Estado e Prefeitura local, configura-se ilegal, portanto, inviável.”

Há de ressaltar que, resta consignado no histórico do declinado empenho, o período abrangido por tal pagamento compreende de janeiro de 2005 a janeiro de 2007, ou seja, 25 (quatorze) meses. Inseto nos autos (fl. 507), vê-se registro do empenho n° 931 (27/01/2006), no valor de R\$ 1.800,00, relacionado à quitação da citada locação, durante o ano de 2005.

Albergado nessas evidências, é possível concluir que os desembolsos para adimplemento dos alugueis de 2005, no valor de R\$ 1.800,00, foram efetuados em duplicidade, com, conseqüente, dano ao Erário, cuja responsabilização pelo ressarcimento deve ser atribuído ao Alcaide sob exame. Quanto à permanência da concessão de ajuda financeira ao destacamento local Polícia Militar da Paraíba, se ainda persistir, este Tribunal recomenda, como fora feito na apreciação das contas de 2008, formalizar com Governo do Estado acordo de cooperação (convênio) tendente a viabilizar os gastos incorridos com a Instituição Militar ou, caso contrário, abster-se, imediatamente, de custeá-los, sob pena de ser-lhe atribuído responsabilidade de repor aos cofres públicos os valores dispendidos com as despesas tidas como irregulares.

- Ausência de cadastro e contabilização da dívida ativa municipal.

Segundo a Auditoria, a Edilidade apresenta, dentre outras falhas, inexistência de controle sobre a Dívida Ativa, situação que podem desaguar em perda de receitas.

A LRF, art. 11, preconiza que constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação. Ao instituir este regramento, a Lei de Responsabilidade Fiscal nitidifica a intenção de tornar os Estados menos dependentes da União e os Municípios dos repasses estaduais e federais, legais e constitucionais, na medida em que arrecadam seus próprios tributos. Em contraposição ao observado em Olho D'Água, a efetiva arrecadação vindicada exige uma estrutura organizada e, acima de tudo, eficiente. Destarte, faz-se emergir a necessidade de se recomendar à atual Administração no sentido de envidar esforços atinentes à consecução de uma estrutura arrecadatória organizada e eficiente.

- Aplicações em Ações e Serviço Públicos de Saúde (ASPS) no percentual de 10,62%, abaixo, portanto, do percentual mínimo estabelecido.

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 n° 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 10,62% 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.

- Despesas não comprovadas no valor de R\$ 1.237.641,84.

- Despesas irregulares com o Sr. Manoel Leite Guimarães, no valor total de R\$ 34.441,85.

- Despesas irregulares com ajudas financeiras no montante de R\$ 49.660,00.

- Despesas insuficientemente comprovadas na quantia de R\$ 15.150,00.

- Despesas não comprovadas com combustíveis e lubrificantes na importância de R\$ 373.935,87.

Ab initio, o exórdio apontava para o extravio dos balancetes mensais e a respectiva documentação comprobatória das despesas realizadas, no período de maio a dezembro do exercício financeiro em comento, na sede Administrativa. Os balancetes enviados ao Legislativo, referentes a esse espaço de tempo, também, não continham a perquirida documentação probante (Nota de empenho, notas fiscais, recibos). Por essas razões, o Corpo Técnico entendeu por não comprovadas tais gastos, no valor total de R\$ 3.483.697,73.

Em sua defesa, o interessado ofertou documentos que, sob a ótica da Auditoria, seriam suficientes para a comprovação de desembolsos no montante de R\$ 2.246.055,89, restando despesas sem os necessários elementos probantes na quantia de R\$ 1.237.641,84.

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

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

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

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

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 presuma, até prova em contrário, por ele subministrada.”

Para completar, o doutrinador Jorge Ulisses Jacoby lecionou:

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

Sendo assim, ante a ausência de comprovação das despesas enfocadas, cabe imputar ao ex-Alcaide a responsabilidade de recompor o erário, no montante de R\$ 1.237.641,84.

Em relação às despesas não comprovadas com aquisição de combustíveis e lubrificantes, no importe de R\$ 373.935,87, é imperioso assentar que o valor enfocado equivale ao total dos gastos com tais materiais de consumo no exercício de 2007.

Entre maio e dezembro de 2007, foram adquiridos combustíveis no valor de R\$ 245.399,00, os quais já se encontram incorporados no bojo das despesas consideradas não comprovadas do período em testilha (R\$ 1.237.641,84). Portanto, as aquisições referenciadas neste parágrafo já foram computadas dentre as despesas carentes de comprovação, dispensando novos comentários.

Destarte, restam desencaixes para o pagamento de combustíveis no valor de R\$ 128.536,87, relacionados ao interregno temporal de janeiro a abril de 2007, os quais, também, foram tidos por não comprovados pelo Órgão Auditor, em função da não apresentação do controle de consumo de combustíveis, exigido pela Resolução RN TC nº 05/05.

Sem embargos, não se pode olvidar que, embora não apresentado no instante da inspeção, há registro da frota municipal e do consumo dos veículos da Edilidade no SAGRES on line. Segundo a citada fonte, a frota da Prefeitura Municipal de Olho D'Água é composta de 16 (dezesseis) veículos que, em conjunto consumiram 134.827 litros de diesel e 24.884 litros de gasolina.

Nesta esteira, não vislumbro como razoável imputar ao ex-Gestor a responsabilidade de ressarcir ao erário, sobre as despesas com combustíveis incorridas de janeiro a abril, exclusivamente, em função da ausência do documento de controle no local inspecionado, tendo em vista a existência de dados relativos ao consumo no portal do TCE/Pb. Ademais, é de bom alvitre acrescer que na hipótese de considerar não comprovados tais gastos, estar-se-ia, por via oblíqua, afirmando a ausência completa de consumo de combustíveis em todo o decurso do exercício de 2007, fato inconcebível. Destarte, entendo por regulares as aquisições efetuadas entre janeiro e abril.

No que pertine às despesas não comprovadas, no valor de R\$ 15.150,00, relativas, à integralidade, ao fornecimento de alimentos para os servidores do PSF, Polícia Militar, entre outros, para além da comprovação documental, encartada nos autos, é quase impossível, materialmente, atestar a aquisição, tendo em vista o consumo imediato de tais gêneros alimentícios. Desta forma, afasto a presente pecha.

Em relação aos gastos irregulares com o Sr. Manoel Leite Guimarães, deixo consignado que o citado cidadão é prestador de serviços de transporte de estudantes e professores, porém, diversos empenhos apontam para recebimento de diárias, cujos históricos concedem-nas ao prefeito (R\$ 22.000,00), compra de medicamentos e tratamento de saúde (R\$ 6.050,00), e ressarcimento de gastos com água, luz e correios, por parte deste, que, somados, alcançam a quantia de R\$ 34.441,85, sendo considerados irregulares pela Auditoria, carentes de esclarecimentos e comprovação.

Resta informar que, do montante recebido a título de diárias (R\$ 22.000,00), R\$ 14.000,00 já estão inclusos naquela importância (R\$ 1.237.641,84) reconhecidamente não comprovada referente aos meses de maio a dezembro. Outro fato merecedor de destaque é a identificação da mesma falha no exercício subsequente.

Em momento adequado, ao ex-Gestor, foi oportunizada a possibilidade de esclarecer a eiva, contudo, ao dar o silêncio como resposta, o interessado, em seu desfavor, fez presumir ser verdadeira a acusação da Instrução, atraindo para si o dever de recompor o erário pelo dano suportado.

Finalmente, quanto às despesas irregulares com ajudas financeiras no montante de R\$ 49.660,00, a Auditoria baseia suas ponderações na infringência a dispositivos da Lei Municipal n° 31/1998, sem, contudo, fazer qualquer ressalva que ponha em dúvida à destinação efetiva dos auxílios concedidos, ou seja, não há indícios de prejuízos aos cofres públicos. Sendo assim, a eiva enseja a emissão de recomendações à Prefeitura de Olho D'Água no sentido de observar o direito positivado sobre a matéria.

- Não recolhimento de contribuições previdenciárias – parte patronal – no valor total de R\$ 614.099,06.

Não há na prestação de contas, no SAGRES, bem como, nos Demonstrativo de Distribuição de Arrecadação do Banco do Brasil, qualquer referência ao registro/pagamento de contribuição patronal previdenciária, no exercício em tela. Em 2007, tem-se apenas valores retidos do Fundo de Participação relacionados a dois parcelamentos de débitos pretéritos.

O fato, conforme Parecer Normativo PN TC n° 52/04, enseja a emissão de Parecer Contrário à aprovação das contas sob exame, sem prejuízo da comunicação à Receita Federal do Brasil, fiscal natural, acerca das irregularidades atinentes às contribuições previdenciárias.

Arrimado em todos os comentários extensamente explanados, voto pela emissão de Parecer Contrário à Aprovação das Contas Anuais da PM de Olho D'Água, exercício de 2007, sob a responsabilidade do Sr° Júlio Lopes Cavalcanti.

E em Acórdão separado:

- 1) julgamento irregular das referidas contas de gestão;*
- 2) cumprimento parcial das normas da LRF;*
- 3) imputação de débito ex-Prefeito, Sr° Júlio Lopes Cavalcanti, relativo aos danos pecuniários causados ao Erário, no valor de R\$ 1.259.883,84, decorrente despesas irregulares e não comprovadas com o Sr. Manoel Leite Guimarães (R\$ 20.441,85); gastos em duplicidade com locação de imóvel (R\$ 1.800,00); e despesas diversas não comprovadas (R\$ 1.237.641,84)*
- 4) aplicação de multa pessoal ao ex-gestor, Sr. Júlio Lopes Cavalcanti, no valor de R\$ 2.805,10, com supedâneo nos incisos II, art. 56, da LOTCE/Pb;*
- 5) aplicação de multa pessoal ao ex-gestor, Sr. Júlio Lopes Cavalcanti, no valor de R\$ 2.805,10, com supedâneo nos incisos VI, art. 56, da LOTCE/Pb;*
- 6) assinatura do prazo de 60(sessenta) dias ao referido gestor, para os devidos recolhimentos dos valores supracitados nos itens 2, 3 e 4, sob pena de multa;*
- 7) comunicação à Receita Federal do Brasil sobre as irregularidades observadas quanto às contribuições previdenciárias;*
- 8) remessa de cópia dos presentes ao Ministério Público Comum, para fins de análise dos indícios de cometimento de atos de improbidade administrativa (Lei 8.429/92), crimes licitatórios (Lei 8.666/93), e crimes contra a Administração pelo Sr. Júlio Lopes Cavalcanti;*
- 9) 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 reincidência das falhas constatadas no exercício em análise.*

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE - PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO-TC-2485/08, os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-Pb), à unanimidade, 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:

- I. julgar irregulares as referidas contas de gestão;
- II. declarar o **cumprimento parcial** das normas da LRF;
- III. **imputar o débito ex-Prefeito, Srº Júlio Lopes Cavalcanti**, relativo aos danos pecuniários causados ao Erário, no valor de **R\$ 1.259.883,84** (um milhão, duzentos e cinquenta e nove mil, oitocentos e oitenta e três reais e oitenta e quatro centavos), decorrente despesas irregulares e não comprovadas com o Sr. Manoel Leite Guimarães (R\$ 20.441,85); gastos em duplicidade com locação de imóvel (R\$ 1.800,00); e despesas diversas não comprovadas (R\$ 1.237.641,84)
- IV. **aplicar a multa pessoal ao ex-gestor, Sr. Júlio Lopes Cavalcanti**, 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;
- V. **aplicar a multa pessoal ao ex-gestor, Sr. Júlio Lopes Cavalcanti**, no valor de **R\$ 2.805,10** (dois mil, oitocentos e cinco reais e dez centavos), com supedâneo nos incisos VI, art. 56, da LOTCE/Pb;
- VI. **assinar o prazo de 60(sessenta) dias** ao referido gestor para recolhimento voluntário¹ dos valores supracitados nos itens II, III e IV, 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;
- VII. **comunicar à Receita Federal do Brasil** sobre as irregularidades observadas quanto às contribuições previdenciárias;
- VIII. **remeter cópia dos presentes ao Ministério Público Comum**, para fins de análise dos indícios de cometimento de atos de improbidade administrativa (Lei 8.429/92), crimes licitatórios (Lei 8.666/93), e crimes contra a Administração pelo Sr. Júlio Lopes Cavalcanti;
- IX. **recomendar 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 reincidência das falhas constatadas no exercício em análise.

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

Antônio Nominando Diniz Filho
Presidente

Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Relator

Fui presente,

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

¹ Débitos – ao erário municipal;

Multas – 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