



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

PROCESSO TC N º: **03059/12**

PARECER Nº: **01243/13**

NATUREZA: **Prestação de Contas Anuais**

ORIGEM: **Prefeitura Municipal de Água Branca – Exercício 2011.**

Direito Constitucional, Administrativo e Financeiro. Município de Água Branca – Poder Executivo – Prestação de Contas Anuais – Exercício de 2011. Despesas sem licitação. Não aplicação do mínimo exigido no magistério do FUNDEB. Precário funcionamento de conselhos municipais. Problemas na infra-estrutura dos prédios da educação, saúde e matadouro público. Não recolhimento de obrigações patronais. Falhas contábeis. Obstrução da Auditoria. Emissão de Parecer contrário à aprovação das contas. Irregularidade das contas de gestão. Declaração de atendimento integral aos preceitos da LRF. Aplicação de multa. Representação. Envio de cópia à Auditoria. Recomendação.

P A R E C E R

Versam os presentes autos acerca da Análise da Prestação Anual de Contas da Prefeitura Municipal de Água Branca, referente ao exercício de 2011, sob responsabilidade do Sr. AROUDO FIRMINO BATISTA.

A d. Auditoria, após examinar os elementos de informação que integram os presentes autos, apontou a ocorrência de diversas irregularidades em seu relatório preliminar de fls. 169/198.

Em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, seguiu-se a notificação do interessado, que apresentou defesa às folhas 205/1102.

Relatório de Análise de Defesa exarado pelos peritos desta Corte às folhas 1108/1132, concluindo pela existência das seguintes irregularidades:

- 1) *Balanço Orçamentário Consolidado erroneamente elaborado, item 4.1.2;*



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

- 2) *Diferença de R\$ 59.410,50, entre as despesas orçamentárias pagas, contabilizadas na PCA e as registradas no SAGRES, devendo o ex-gestor restituir os recursos pelo dano causado ao erário, item 4.1.2;*
- 3) *Despesas não licitadas no montante de R\$ 683.597,05, correspondendo a 5,49% da despesas orçamentária total, item 5.1;*
- 4) *Aplicação de recursos oriundos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério na ordem de 55,50 % da cota-parte do exercício mais os rendimentos de aplicação, não atendendo ao mínimo estabelecido de 60%, item 7.1.1;*
- 5) *O município deixou de pagar em obrigações patronais ao RPPS um valor estimado de R\$ 7.326,35, item 11.1;*
- 6) *O município deixou de pagar em obrigações patronais com INSS um valor estimado de R\$ 276.066,95, item 11.2;*
- 7) *Não encaminhamento ao TCE dos extratos bancários das contas de aplicações (poupança) de nº 00135247-0, 00135226-8, 001352248-9 e 00135563-0, obstruindo os trabalhos de averiguação por parte do corpo técnico, itens 12.1, 12.2, 12.3 e 12.4;*
- 8) *Omissão de receita de convênio não registrada na contabilidade, item 12.6;*
- 9) *Irregularidades verificadas no prédio das Unidades Escolares do município, item 12.7;*
- 10) *Falta de atuação dos membros do Conselho de Alimentação Escolar – CAE, item 12.8;*
- 11) *Irregularidades verificadas nos prédios das Unidades de Saúde do município, item 12.10;*
- 12) *Funcionamento precário do Conselho e Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB – CACS, item 12.9;*
- 13) *Coleta e disposição de lixo urbano em desacordo com a legislação ambiental, item 12.11;*
- 14) *Falta de manutenção e de zelo com os veículos municipais, causando danos patrimoniais ao erário, item 12.12;*
- 15) *Irregularidades verificadas no Matadouro Público, item 12.13;*
- 16) *Documentos solicitados e não disponibilizados para a Auditoria, item 12.14;*



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

17) *Credor indevido contabilizado nas despesas com Pessoal, item 12.16;*

Ainda, neste último Relatório produzido, constam duas sugestões:

1) *Construção da creche paralisada, no período da inspeção realizada no município, bem como demais obras ponderadas (item 12.15), sugerindo a Auditoria que a DICOP- Divisão de Controle de obras Públicas faça uma avaliação desta obra e analise os custos dos gastos realizados com as mesmas, item 12.5 do relatório inicial;*

2) *Aplique-se multa ao ex-gestor, Sr. Aroudo Firmino Batista e se represente o ex-contador municipal, Sr. Rosildo Alves Moraes ao Conselho Regional de Contabilidade em virtude da não apresentação à Auditoria dos documentos solicitados, obstruindo, assim, a fiscalização por parte da mesma.*

A seguir, o processo veio ao Ministério Público de Contas para exame e emissão de parecer.

É o relatório. Passo a opinar.

Emerge dos autos que o Gestor realizou despesas sem licitação no montante de R\$ 683.597,05, correspondendo a 5,49% da despesa orçamentária total.

A licitação é procedimento administrativo tendente a conceder à administração melhores condições (de técnica e de preço) nos contratos que celebrar, bem como se revela como instituto de concretude do regime democrático, pois visa, também, facultar à sociedade a oportunidade de participar dos negócios públicos. Assim, descuidar da licitação constitui afronta à legalidade dos atos de gestão pública.

Despesas para a aquisição de bens, realização de obras ou contratação de serviços sem o prévio procedimento de licitação exigido, cujos objetos não se enquadram em qualquer das hipóteses de licitação dispensada, dispensável ou inexigível, contraria o preceituado no art. 37, XI, da Carta Federal, e na Lei nº 8.666/93. *In verbis*:

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.

A realização de despesas sem licitação constitui motivo para a emissão de parecer contrário à aprovação das contas, conforme o Parecer Normativo PN TC 52/04 desta Corte de Contas.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Restou constatada a aplicação de recursos oriundos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério na ordem de 55,50 % da cota-parte do exercício mais os rendimentos de aplicação, não atendendo ao mínimo de 60%.

O Gestor pleiteou a inclusão de pagamento aos profissionais do magistério realizados em dezembro de 2011 através de um rateio, a título de abono. Com clareza e objetividade o Corpo de Instrução denegou tal pretensão, contrária ao objetivo da norma, bem como ao Parecer PN TC 47/99, que afirma:

Não é legal nem legítimo lançar mão de artifícios, tais como a concessão de abonos para ratear entre professores saldo de recursos do FUNDEF, apenas com a finalidade do atingimento do percentual mínimo de gastos com a valorização do magistério, mediante a geração de despesas desnecessárias, quando se sabe que a solução está na formulação e execução de um planejamento sério e adequado.

A aplicação mínima de 60% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério se traduz em obrigação pública prevista no art. 60, do ADCT, e na Lei nacional nº 9.424/96, art. 7º, endereçada aos gestores do erário, com o escopo de melhorar o sistema público de educação. A falha enseja emissão de parecer contrário às contas do gestor, conforme previsão do Parecer Normativo PN-TC 52/04.

O precário funcionamento do Conselho e Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (CACS), responsável pelo acompanhamento e controle social da aplicação dos respectivos recursos, nos termos da Lei N° 11.494/2007, contribui, de forma inegável, para a mácula supracitada.

O descaso com este instrumento fiscalizatório fica evidente com a falta de atuação dos membros do Conselho de Alimentação Escolar (CAE). O prejuízo à população é certo, uma vez que em diligência realizada pelos Técnicos deste Tribunal não foram encontrados cardápios de merenda afixados nas cozinhas escolares, tampouco geladeiras para as unidades da zona rural.

Ainda na seara da educação foram registrados diversos problemas nos prédios e infraestrutura associada, conforme descrito e demonstrado em fotos acostadas aos autos, valendo destacar: falta de pintura; infiltrações em banheiro; vaso sanitário sem descarga; falta de instalação de cisternas e de caixa d'água para distribuição de água encanada para banheiros e cozinha; má iluminação das salas de aulas; falta de uniformes; controle precário de distribuição de merenda; existência de ensino multiseriado da educação infantil até o 5º ano nas escolas da zona rural.

O direito à educação, fundamental que é, inclusive no plano internacional, configura pressuposto básico para o pleno desenvolvimento humano. Os investimentos em educação visam fazer cessar, em favor dos mais carentes, a injusta situação de exclusão social e de desigual acesso às oportunidades, revelando-se como verdadeiro imperativo constitucional. Este direito só pode ser usufruído, de fato, se o Poder Público cumprir o seu dever, seu múnus, conforme se pode extrair do voto do Ministro Celso de Melo, no ARE 639337/SP, *in litteris*:



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

*O alto significado social e o irrecusável valor constitucional de que se reveste o direito à educação infantil – ainda mais se considerado em face do dever que incumbe, ao Poder Público, de torná-lo real, mediante concreta efetivação da garantia de atendimento, em creche e pré-escola, às crianças de até cinco anos de idade (CF, art. 208, IV) – não podem ser menosprezados pelo Estado, “obrigado a proporcionar a concretização da educação infantil em sua área de competência” (WILSON DONIZETI LIBERATI, “Conteúdo Material do Direito à Educação Escolar”, “in” “Direito à Educação: Uma Questão de Justiça”, p. 236/238, item n. 3.5, 2004, Malheiros), **sob pena de grave e injusta frustração de um inafastável compromisso constitucional**, que tem, no aparelho estatal, o seu precípuo destinatário.*

Cabe referir, neste ponto, a observação de PINTO FERREIRA (“Educação e Constituinte” “in” Revista de Informação Legislativa, vol. 92, p. 171/173), quando adverte – considerada a ilusão que o caráter meramente retórico das proclamações constitucionais muitas vezes encerra – sobre a necessidade de se conferir efetiva concretização a esse direito essencial, cuja eficácia não pode ser comprometida pela inação do Poder Público:

“O direito à educação necessita ter eficácia. Sendo considerado como um direito público subjetivo do particular, ele consiste na faculdade que tem o particular de exigir do Estado o cumprimento de determinadas prestações. Para que fosse cumprido o direito à educação, seria necessário que ele fosse dotado de eficácia e acionabilidade (...)” (grifei)

O objetivo perseguido pelo legislador constituinte, em tema de educação infantil, especialmente se reconhecido que a Lei Fundamental da República delineou, nessa matéria, um nítido programa a ser implementado mediante adoção de políticas públicas conseqüentes e responsáveis – notadamente aquelas que visem a fazer cessar, em favor da infância carente, a injusta situação de exclusão social e de desigual acesso às oportunidades de atendimento em creche e pré-escola –, traduz meta cuja não-realização qualificar-se-á como uma censurável situação de inconstitucionalidade por omissão imputável ao Poder Público.

Quanto às obrigações patronais, a Auditoria estimou em R\$ 7.326,35 e R\$ 276.066,95 o que deixou de ser repassado, respectivamente, ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

O Gestor questiona a metodologia e competência desta Corte de Contas para calcular o montante devido de obrigações patronais, mas afirma que foram realizados contratos de parcelamento junto aos órgãos responsáveis para quitação da dívida.

De fato, os cálculos realizados pelo Corpo Técnico desta Corte não são precisos, entretanto não se pode desconhecer a proximidade destes cálculos com os valores apurados pelo Órgão competente, uma vez que se pautam em metodologia e dados confiáveis. Ademais, inegável a importância desta verificação no contexto da Prestação de Contas de um ente público, posto que demonstra o compromisso e o respeito com o erário e as leis pertinentes.

Quanto aos parcelamentos, estes comprovam que as obrigações não foram pagas no seu tempo, motivo por si só suficiente para aplicação de multas e juros pelo Órgão competente e



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

conseqüente prejuízo ao erário. Ademais, este instituto não possui o condão de elidir as falhas constatadas, já que sua celebração não representa certeza do adimplemento das prestações assumidas.

Além disso, a retenção e o recolhimento das contribuições previdenciárias são deveres previstos na Constituição, tendo como objetivo concretizar o princípio da solidariedade (art. 195, caput), garantindo aos trabalhadores o acesso aos seus benefícios, em especial, a aposentadoria. Trata-se de despesa corrente, periódica, previsível, necessária de ser gerenciada. O não recolhimento ou o pagamento em atraso demonstram a falta de cuidado e zelo do Alcaide para com a gestão pública e constitui motivo para a emissão de parecer contrário à aprovação das contas do gestor, conforme disposição do Parecer Normativo desta Corte de Contas de n.º 52/2004.

Diversas foram as falhas de Gestão identificadas pelos Auditores quando da diligência *in loco* realizada no Município de Água Branca em maio de 2013. Na área da saúde verificou-se o funcionamento de PSF sem médicos e dentistas. Também restou constatado e reconhecido pelo Alcaide, inclusive em diligência realizada no exercício de 2011, que permanece a prática de concessão de dois dias de folga durante a semana para os médicos e um para odontólogos e auxiliares de saúde bucal, contrariando a Portaria N° 2.027 do Ministério da Saúde. Quanto à infraestrutura, verificou-se a necessidade de reparos e pinturas nos prédios, ausência de salas para curativos, exame ginecológico e vacinas, bem como obras de reforma paralisadas.

Esta Representante Ministerial concorda com o Órgão de Instrução ao sugerir, no Relatório de Análise de Defesa, que as falhas relacionadas à infraestrutura da saúde sejam objeto de registro na Prestação de Contas Anual do exercício de 2013 do Poder Executivo Municipal, uma vez que as constatações foram feitas no ano corrente. O mesmo raciocínio e ação devem ser empregados para as eivas relativas à falta de manutenção dos veículos municipais e ao Matadouro Público. Já em relação à carga horária da equipe dos PSFs, deve-se cientificar o Ministério Público Comum para que sejam tomadas as medidas necessárias.

Por sua vez, foram muitas as irregularidades relacionadas à coleta e disposição dos resíduos sólidos no Município. Não foi apresentada a licença ambiental para o lixão Mirim que não contempla segregação de resíduos doméstico e hospitalar, não possui controle de entrada e saída de pessoas, isolamento e tampouco limpeza dos arredores.

Sobre este assunto, cumpre destacar que a Lei Nacional nº 12.305, de 02 de agosto de 2010, regulamentada pelo Decreto 7.404, de 23 de dezembro de 2010, instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, que disciplina a coleta, o destino final e o tratamento de resíduos urbanos, perigosos e industriais, considerando o equilíbrio ambiental, social e econômico.

A lei retro mencionada determina que o poder público, o setor empresarial e a coletividade são responsáveis pela efetividade das ações voltadas para assegurar a observância da Política Nacional de Resíduos Sólidos e das diretrizes estabelecidas. Neste sentido, setencia a obrigatoriedade de elaboração de um Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos até a data limite de agosto de 2012.

O assunto é, de fato, importantíssimo e é papel deste Tribunal fiscalizar o atendimento a este instrumento legal, uma vez que o meio ambiente é patrimônio público, nos termos da Constituição Federal, art. 225. No entanto, considerando o prazo estabelecido em lei para a elaboração do mencionado Plano, o assunto merece ser tratado na Prestação de Contas do exercício de 2012 do Prefeito Municipal.



ESTADO DA PARAÍBA
 TRIBUNAL DE CONTAS
 MINISTÉRIO PÚBLICO

No que tange às falhas contábeis, um grande número delas foi identificado pelo Corpo Técnico. O Balanço Orçamentário não especificou as despesas correntes e de capital nem na fixação nem na execução, como determina a portaria STN nº 664/2010 e suas atualizações. Os empenhos relativos às despesas com “Vencimentos e Vantagens Fixas” (3.1.90.11) e “Contratação por Tempo Determinado” (3.1.90.04), constam indevidamente como credor “Fundação Nacional de Saúde”, todavia o Gestor alegou tratar-se de mero “erro formal”.

Com efeito, a imprecisão dos registros contábeis configura séria afronta ao princípio da transparência e opõe óbices à fiscalização do emprego dos recursos públicos, seja pela sociedade, seja pelo Controle Interno ou Externo.

A esse respeito, é relevante trazer à baila a constante preocupação que deve ter o gestor com a contabilidade do Ente, no intuito de melhor exercer o controle das finanças públicas e evitar distorções orçamentárias e financeiras. Neste sentido, lecionam os ilustres Machado Jr. e Heraldo Reis¹:

A informação contábil permite à Administração a análise e a tomada de decisões com vistas a melhorar a arrecadação das suas receitas, aperfeiçoar os mecanismos de cobrança dos seus créditos, proporcionar bases para uma melhor programação da despesa e dos desembolsos e, ainda, dar ao administrador, ao público e àqueles com quem a entidade transaciona, elementos sobre a composição qualitativa e quantitativa do patrimônio da instituição. Por fim cumpre-lhe analisar e interpretar os resultados obtidos.

Faz-se mister, portanto, que os órgãos e as entidades organizem e mantenham sua contabilidade em estrita consonância com os princípios e normas legais pertinentes, o que não ocorreu *in casu*. Tais falhas, portanto, não merecem ser relevadas.

Neste palmilhar, a Auditoria identificou, em seu Relatório Inicial, uma diferença de R\$ 114.330,00 entre as despesas orçamentárias pagas, contabilizadas na PCA e as registradas no SAGRES.

Em sua defesa, o interessado alegou que a falha decorre de folha de pagamento do FUNDEB não registrada no SAGRES, referente a dois empenhos de nº 3246 e 3247, no montante de R\$ 103.000,00 e R\$ 11.330,00 respectivamente, realizados em 27 de dezembro de 2011. Ainda, deste montante, afirma ter pago R\$ 59.410,50 no exercício e inscrito o restante em restos a pagar, que, por sua vez, foram pagos apenas em 2013. Como prova, acostou aos autos notas de empenho, guia de despesa extra-orçamentária, comprovante de pagamento bancário, respectiva folha de pagamento.

O Corpo de Instrução acatou os argumentos em parte, uma vez que diminuiu o valor da irregularidade para R\$ 59.410,50, sob a seguinte justificativa:

A argumentação da defesa é improcedente, pelo fato de que na documentação anexada, as fls. 225/249, não consta a comprovação integral do pagamento da citada despesa. Além disso, não existe justificativa do fato da despesa, no valor de R\$ 59.410,50 não ter passado (sic) no Sistema Financeiro. Desta forma, não elide a irregularidade.

¹ MACHADO JR., J. Teixeira ; REIS, Heraldo da Costa . A Lei 4.320 Comentada. 28ª ed., Rio de Janeiro: IBAM, 1997, pág.151.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Os empenhos não registrados no SAGRES e apresentados em sede de defesa merecem uma análise de idoneidade por parte dos Técnicos desta Corte para serem aceitos ou rejeitados. A nosso ver, a não comprovação integral do pagamento da despesa não é suficiente para imputar o débito ao Gestor. Não ficou claro porque a Auditoria entendeu como comprovado o valor de R\$ 54.919,50 inscrito em Restos a Pagar referente às despesas alegadas, mas não acatou o que realmente foi pago. A alegação de “não ter passado no Sistema Financeiro” merecia melhor aprofundamento. De fato, os dados não enviados ao SAGRES ensejam a aplicação de multa ao Gestor, no entanto, a apresentação de provas da realização de despesas no momento processual da defesa não merece ser ignorada. Assim, esta Representante Ministerial considera que a falha apontada não encontra elementos robustos o suficiente para a imputação do valor apontado.

O mesmo merece ser aplicado à irregularidade relacionada à omissão de receita de convênio não registrada na contabilidade. A este respeito, tem-se que a Auditoria identificou que o FNDE registrou liberação de R\$ 123.523,77 em favor da Prefeitura Municipal de Água Branca, em 19 de setembro de 2011, para construção de Creche, dentro do Programa PCA II, mas que esta receita não foi registrada na contabilidade do Executivo Mirim no exercício de referência.

O Gestor explicou que o montante citado, por erro do Ministério da Educação, foi creditado na conta do município de Água Branca do Estado do Piauí, só tendo chegado aos cofres do município de Água Branca do Estado da Paraíba em 2012. A Auditoria apenas afirmou que a documentação apresentada pelo defendente evidenciava o depósito do recurso em 2011.

Compulsando o álbum processual vê-se um demonstrativo do Banco do Brasil referente a um depósito de R\$ 123.523,77 na agência 0197-X e Conta 10.788-3 (fl. 1002), em 21 de setembro de 2011. Em pesquisa ao sítio do banco na Internet, depreende-se que a citada agência está localizada na cidade de Água Branca, no Estado de Alagoas. Outrossim, por se tratar de recurso da União, não há que se falar em devolução aos “cofres municipais”, como sugerido pela Auditoria em seu Relatório Inicial.

Restou constatada obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas através do não encaminhamento ao TCE de extratos bancários, bem como da não disponibilização de documentos solicitados pela Auditoria. Tal conduta merece ser repreendida por este Sinédrio com a aplicação de multa prevista no art. 56, V da Lei Complementar Estadual N° 19/93.

Por fim, diante da verificação de obras paralisadas, este Ministério Público acata e reforça a sugestão do Órgão Técnico para que a Divisão de Controle de obras Públicas (DICOP) faça uma avaliação das obras realizadas em Água Branca na Gestão do Sr. AROUDO FIRMINO BATISTA.

Do exposto, pugna esta Representante Ministerial pelo(a):

- 1. EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO** à aprovação das contas de governo do Sr. José Ribamar da Silva, ex-Prefeito do Município de Água Branca, relativas ao exercício de 2011;
- 2. JULGAMENTO PELA IRREGULARIDADE** da Prestação de Contas de Gestão do mencionado Gestor, em virtude das irregularidades constatadas;
- 3. DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO INTEGRAL** aos preceitos da LRF;
- 4. APLICAÇÃO DE MULTA** ao mencionado Gestor, com fulcro no art. 56 da LOTCE.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

5. ENVIO DE CÓPIA dos autos à Procuradoria Geral de Justiça e à Receita Federal do Brasil, para as providências cabíveis na forma da legislação aplicável;

6. DETERMINAR remessa de cópia dos autos à Auditoria para: (a) apurar as irregularidades constatadas na infra-estrutura da educação, saúde, matadouro público e manutenção de veículos na Prestação de Contas do exercício de 2013, quando ocorreu a diligência *in loco* que subsidiou tais máculas; (b) avaliar as obras realizadas na gestão do mencionado Gestor; (c) verificar as providências tomadas pelo ex-Alcaide quanto às determinações da Lei Nacional nº 12.305, de 02 de agosto de 2010 na Prestação de Contas do exercício de 2012;

7. RECOMENDAÇÕES à Prefeitura Municipal de Água Branca no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando a reincidências das falhas constatadas no exercício em análise.

É como opino.

João Pessoa, 5 de dezembro de 2013.

ISABELLA BARBOSA MARINHO FALCÃO
Subprocuradora-Geral do Ministério Público junto ao TCE/PB