



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 06093/10

Objeto: Prestação de Contas Anuais
Relator: Auditor Renato Sérgio Santiago Melo
Responsável: Marcilene Sales da Costa
Advogados: Dr. José Augusto Nobre Neto e outros
Interessado: Fábio Emílio Maranhão e Silva

EMENTA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS – PREFEITO – ORDENADOR DE DESPESAS – CONTAS DE GESTÃO – APRECIÇÃO DA MATÉRIA 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 N.º 18/1993 – Envio extemporâneo das comprovações das publicações dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária do quarto e do sexto bimestres, bem como do Relatório de Gestão Fiscal do segundo semestre do período – Encaminhamento intempestivo de demonstrativo contábil previsto na Resolução Normativa n.º 03/2010 – Ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias devidas no exercício ao instituto de seguridade nacional – Carência de equilíbrio entre receitas e despesas orçamentárias do Executivo – Aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde abaixo do percentual mínimo exigido – Inconsistências nas informações relacionadas à dívida fundada interna – Falta de controle mensais individualizados dos gastos com veículos – Deficiência na estrutura de arrecadação de tributos municipais – Inobservância da fase de liquidação da despesa pública – Não implementação de sistema de controle interno – Gastos não comprovados com folha de pessoal – Contabilização de despesas extraorçamentários sem demonstração – Escrituração no ativo realizável de possível crédito sem justificativa – Registro de pagamentos não confirmados com contribuições securitárias – Transgressão a dispositivos de natureza constitucional, infraconstitucional e regulamentar – Desvio de finalidade – Conduta ilegítima e antieconômica – Ações e omissões que geraram prejuízos ao Erário – Eivas que comprometem a regularidade das contas de gestão – Necessidade imperiosa de ressarcimento e de imposição de penalidade. Irregularidade. Imputação de débito e aplicação de multa. Fixações de prazos para recolhimentos. Recomendações. Representação.

ACÓRDÃO APL – TC – 01049/11

Vistos, relatados e discutidos os autos da *PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO DA ORDENADORA DE DESPESAS DO MUNICÍPIO DE SÃO MIGUEL DE TAIÚ/PB, SRA. MARCILENE SALES DA COSTA*, relativas ao exercício financeiro de 2009, acordam, por unanimidade, os Conselheiros integrantes do *TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA*, em sessão plenária realizada nesta data, com a declaração de impedimento do Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho, na conformidade da proposta de decisão do relator a seguir, em:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 06093/10

- 1) Com fundamento no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993, *JULGAR IRREGULARES* as referidas contas.
- 2) *IMPUTAR* à Prefeita Municipal de São Miguel de Taipú/PB, Sra. Marcilene Sales da Costa, débito no montante de R\$ 131.004,24 (cento e trinta e um mil, quatro reais e vinte e quatro centavos), sendo R\$ 40.182,05 concernentes ao registro de gastos não comprovados com folha de pessoal, R\$ 37.628,77 relacionados à contabilização de despesas extraordinárias sem demonstração, R\$ 51.838,43 atinentes à escrituração no ativo realizável de possível crédito sem justificativa e R\$ 1.354,99 respeitantes ao lançamento de pagamentos não confirmados com contribuições securitárias.
- 3) *FIXAR* o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário aos cofres públicos municipais do valor imputado, sob pena de responsabilidade e intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba, e na Súmula n.º 40 do colendo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.
- 4) *APLICAR MULTA* à Chefe do Poder Executivo, Sra. Marcilene Sales da Costa, no valor de R\$ 4.150,00 (quatro mil, cento e cinquenta reais), com base no que dispõe o art. 56 da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993 – LOTCE/PB.
- 5) *ASSINAR* o lapso temporal de 30 (trinta) dias para pagamento voluntário da penalidade ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, conforme previsto no art. 3º, alínea "a", da Lei Estadual n.º 7.201, de 20 de dezembro de 2002, cabendo à Procuradoria Geral do Estado da Paraíba, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, velar pelo integral cumprimento da deliberação, sob pena de intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba, e na Súmula n.º 40 do eg. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.
- 6) *ENVIAR* recomendações no sentido de que a administradora municipal, Sra. Marcilene Sales da Costa, não repita as irregularidades apontadas no relatório da unidade técnica deste Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes.
- 7) Com fulcro no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Constituição Federal, *REMETER* cópia dos presentes autos eletrônicos à augusta Procuradoria Geral de Justiça do Estado para as providências cabíveis.

Presente ao julgamento o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas
Publique-se, registre-se e intime-se.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 06093/10

TCE – Plenário Ministro João Agripino

João Pessoa, 14 de dezembro de 2011

Conselheiro Fernando Rodrigues Catão
Presidente

Auditor Renato Sérgio Santiago Melo
Relator

Presente:
Representante do Ministério Público Especial



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 06093/10

RELATÓRIO

AUDITOR RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Cuidam os presentes autos da análise conjunta das contas de Governo e de Gestão da Prefeita e Ordenadora de Despesas do Município de São Miguel de Taipú/PB, relativas ao exercício financeiro de 2009, Sra. Marcilene Sales da Costa, apresentadas eletronicamente a este eg. Tribunal em 31 de julho de 2010.

Os peritos da Divisão de Auditoria da Gestão Municipal V – DIAGM V, com base nos documentos insertos nos autos e em inspeção *in loco* realizada no período de 08 a 10 de fevereiro de 2011, emitiram relatório inicial e, em seguida, complementar, fls. 304/318 e 320/324, constatando, sumariamente, que: a) o orçamento foi aprovado através da Lei Municipal n.º 197/2008, estimando a receita em R\$ 8.120.869,00, fixando a despesa em igual valor e autorizando a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 50% do total orçado; b) durante o exercício, os créditos adicionais suplementares abertos totalizaram 2.716.126,47, sendo utilizado o montante de R\$ 2.591.168,38; c) a receita orçamentária efetivamente arrecadada no período ascendeu à soma de R\$ 7.994.650,12; d) a despesa orçamentária realizada no exercício financeiro atingiu o valor de R\$ 7.933.823,66; e) a receita extraorçamentária acumulada no ano de 2009 alcançou a importância de R\$ 831.285,58; f) a despesa extraorçamentária executada durante o período compreendeu um total de R\$ 1.177.533,24; g) a cota-parte transferida para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB abrangeu a soma de R\$ 953.857,62 e o quinhão recebido, acrescido dos rendimentos de aplicação financeira, totalizou R\$ 2.014.716,53; h) o somatório da Receita de Impostos e Transferências – RIT atingiu o patamar de R\$ 5.120.550,17; e i) a Receita Corrente Líquida – RCL alcançou o montante de R\$ 7.804.650,12.

Em seguida, os técnicos da DIAGM V destacaram que os dispêndios municipais evidenciaram, sinteticamente, os seguintes aspectos: a) as despesas com obras e serviços de engenharia somaram R\$ 205.229,33, inteiramente pagas dentro do exercício; e b) os subsídios da Prefeita e do vice foram fixados, respectivamente, em R\$ 7.000,00 e R\$ 3.500,00 mensais pela Lei Municipal n.º 188, de 15 de setembro de 2008.

No tocante aos gastos condicionados, verificaram os analistas desta Corte que: a) a despesa com recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério alcançou a quantia de R\$ 1.379.440,91, representando 68,47% da cota-parte recebida no exercício; b) a aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino atingiu o valor de R\$ 1.337.562,18 ou 26,12% da RIT; c) o Município despendeu com saúde a importância de R\$ 700.549,21 ou 13,68% da RIT; d) considerando o que determina o Parecer Normativo PN – TC – 12/2007, a despesa total com pessoal da municipalidade, já incluídas as do Poder Legislativo, alcançou o montante de R\$ 4.261.799,76 ou 54,61% da RCL; e e) da mesma forma, os gastos com pessoal exclusivamente do Poder Executivo atingiram a soma de R\$ 3.975.445,91 ou 50,94% da RCL.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 06093/10

Especificamente, quanto aos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária – RREOs e aos Relatórios de Gestão Fiscal – RGFs exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Nacional n.º 101/2000), os inspetores da unidade técnica assinalaram que: a) os RREOs concernentes aos seis bimestres do exercício foram enviados ao Tribunal; e b) os RGFs referentes aos dois semestres do período analisado também foram encaminhados a esta Corte.

Ao final do relatório complementar, a unidade de instrução apresentou, de forma resumida, as máculas constatadas, quais sejam: a) déficit na execução orçamentária do Poder Executivo no valor de R\$ 188.416,11; b) falta de comprovação das publicações dos RREOs do 4º e 6º bimestres do exercício; c) ausência de demonstração da divulgação do RGF do 2º semestre do período; d) encaminhamento da prestação de contas ao Tribunal sem a DEMONSTRAÇÃO DA ORIGEM E APLICAÇÃO DE RECURSOS NÃO CONSIGNADOS NO ORÇAMENTO; e) não comprovação de disponibilidades financeiras na quantia de R\$ 100.000,00; f) retenção parcial do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN dos prestadores de serviços de engenharia na soma de R\$ 3.805,82; g) carência de retenção de contribuições securitárias incidentes sobre os pagamentos relacionados a obras na importância de R\$ 14.699,23; h) gastos em ações e serviços públicos de saúde abaixo do percentual mínimo exigido; i) registro de dispêndios não comprovados com folha de pessoal no valor de R\$ 248.286,57; j) falta de regularização de valores contabilizados como receitas e despesas extraorçamentárias em apuração nas importâncias de R\$ 92.941,74 e de R\$ 130.570,51, respectivamente; k) ausência de providências para o retorno de quantias escrituradas como sendo direito REALIZÁVEL sem identificação na soma de R\$ 51.838,43; l) não apresentação de documentos atinentes ao controle e ao resgate da dívida fundada; m) não atendimento das determinações da Resolução Normativa RN – TC – 05/2005, diante da ausência das informações sobre as peças, pneus, acessórios e combustíveis utilizados nos veículos; n) deficiência na estrutura do setor de arrecadação dos tributos municipais; o) pagamento de serviços e de produtos sem o cumprimento da fase de liquidação da despesa pública; p) não implementação do sistema de controle interno na Comuna; q) falta de contabilização de obrigações previdenciárias devidas pela Urbe no montante de R\$ 247.421,97; e r) registro sem comprovação de despesas relacionadas ao recolhimento de contribuições securitárias no valor de R\$ 1.354,99.

Processada as devidas intimações, fls. 325/327, tanto a Prefeita Municipal de São Miguel de Taipú/PB, Sra. Marcilene Sales da Costa, quanto o responsável técnico pela contabilidade da referida Comuna durante o ano de 2009, Dr. Fábio Emílio Maranhão e Silva, pediram prorrogação de prazo para apresentação de defesa, respectivamente, fls. 330 e 333/334, atendidas pelo relator, concorde fls. 335/338. Contudo, o profissional da área contábil deixou o novo prazo transcorrer *in albis*, enquanto a Alcaldessa encaminhou contestação, fls. 339/857.

A Sra. Marcilene Sales da Costa alegou, resumidamente, que: a) os Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – RFB detectaram divergências na contabilização das contribuições previdenciárias incidentes sobre os pagamentos efetuados, fato que não serve de barreira para a realização de parcelamento, como também para o reconhecimento da dívida no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 06093/10

balanço patrimonial da Urbe; b) os Boletins Oficiais do Município comprovam as publicações dos RREOs do 4º e do 6º bimestres e do RGF do 2º semestre do exercício; c) o demonstrativo contábil reclamado pelos especialistas do Tribunal foi anexado aos autos; d) a falha na conciliação bancária foi motivada por um erro formal, devidamente regularizado; e) as notas fiscais das obras efetuadas, as planilhas e os documentos anexados demonstram os recolhimentos do ISSQN e das contribuições previdenciárias devidas sobre os serviços de engenharia; f) aos gastos com saúde registrados na contabilidade devem ser adicionados os valores das contribuições securitárias de dezembro de 2009 quitadas em 2010, R\$ 13.147,96, como também os dispêndios rateados para o Fundo Municipal de Saúde – FMS, R\$ 42.810,44, elevando o montante aplicado para R\$ 777.066,49, equivalendo a 15,17% da receita base, R\$ 5.120.550,17; g) com a inclusão do valor destinado ao 13º salário, R\$ 208.104,52, as despesas com folha de pessoal elevam-se para R\$ 3.337.266,06; h) o DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS E DAS DESPESAS EXTRAORÇAMENTÁRIAS apresentou saldo diferente do apontado pelos inspetores do Tribunal, pois estes não levaram em consideração as respectivas baixas; i) os saldos das contas do sistema extraorçamentário estavam praticamente zerado no exercício de 2010; j) a conta intitulada REALIZÁVEL diz respeito a consignações não apropriadas, que não foram deduzidas das obrigações previdenciárias a pagar, gerando um crédito para o Município junto à Instituto Nacional do Seguro Social – INSS; k) as medidas cabíveis para a devida regularização do ativo realizável já foram tomadas com a apropriação dos respectivos valores; l) o município depende de um ato formal da Receita Federal do Brasil – RFB para a consolidação de todos os débitos previdenciários parcelados, para assim obter o valor real da dívida e registrá-la nos ingressos e nas saídas, com vistas ao efetivo controle apontado pelos especialistas deste Sinédrio de Contas; m) o acompanhamento dos dispêndios com veículos foi realizado, conforme documentos anexos; n) a Comuna está empreendendo esforços para melhorar o índice de arrecadação tributária; o) a falha na fase de liquidação da despesa é um equívoco de natureza formal que não acarretou qualquer prejuízo aos cofres públicos; p) o cargo de Secretário de Controle, atualmente ocupado pelo servidor Luzardo Soares de Sales, foi criado na estrutura administrativa da Urbe; q) uma parcela das contribuições previdenciárias devidas no ano de 2009 deixou de ser informada nas Guias de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviços e de Informações à Previdência Social – GFIPs e o débito será negociado para regularizar a situação; e r) todas as dívidas junto ao INSS estão sendo objeto de exame nos autos do procedimento administrativo instaurado pela RFB para fins de parcelamento.

Encaminhados os autos aos especialistas deste Pretório de Contas, estes, após o exame da referida peça processual de defesa, emitiram relatório, fls. 861/878, onde consideraram elididas as seguintes máculas: a) não comprovação de disponibilidades financeiras na quantia de R\$ 100.000,00; b) retenção parcial do ISSQN incidente sobre serviços de engenharia; e c) carência de recolhimento de contribuições securitárias incidentes sobre os pagamentos relacionados a obras. Em seguida, diminuíram as despesas não comprovadas com folha de pessoal de R\$ 248.286,57 para R\$ 40.182,05. Por fim, mantiveram *in totum* o seu posicionamento exordial relativamente às demais irregularidades apontadas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 06093/10

O Ministério Público Especial, ao se pronunciar acerca da matéria, fls. 880/887, opinou, em suma, pelo (a): a) emissão de parecer contrário à aprovação das contas de governo da Prefeitura Municipal de São Miguel de Taipú/PB, Sra. Marcilene Sales da Costa; b) irregularidade das contas anuais da citada autoridade em relação à gestão geral; c) declaração de atendimento/não atendimento aos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF; d) imputação de débito à Chefe do Poder Executivo, Sra. Marcilene Sales da Costa, pelas despesas não comprovadas; e) aplicação das multas previstas nos arts. 55 e 56, inciso II, da Lei Orgânica do Tribunal – LOTCE/PB; e) envio de recomendação à Alcaldessa; f) disponibilização de acesso aos autos eletrônicos ao Ministério Público Comum, para análise detida dos indícios de cometimento de atos de improbidade administrativa pela Sra. Marcilene Sales da Costa; e g) encaminhamento de representação à Receita Federal do Brasil – RFB e ao Ministério Público Federal.

Solicitação de pauta para a sessão do dia 07 de dezembro do corrente, conforme atesta o extrato da intimação publicado no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB de 25 de novembro de 2011, e adiamento para a presente assentada, consoante requerimento do patrono da Prefeita, Documento TC n.º 22430/11.

É o relatório.

PROPOSTA DE DECISÃO

AUDITOR RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Ao final da instrução processual os peritos do Tribunal informaram que as comprovações das publicações dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária – RREOs do 4º e do 6º bimestres, e do Relatório de Gestão Fiscal – RGF do 2º semestre do exercício, foram enviadas de forma extemporânea a este Pretório de Contas, fl. 862, ou seja, somente na fase de defesa, caracterizando, portanto, o descumprimento ao disposto no art. 3º, § 2º, da resolução desta Corte que dispõe sobre o encaminhamento dos balancetes mensais, de informações complementares e dos demonstrativos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, por meio eletrônico, pelas unidades gestoras da administração pública direta e indireta do Estado e dos Municípios (Resolução Normativa RN – TC n.º 07/2009), *in verbis*:

Art. 3º – Os Gestores Públicos estaduais e municipais enviarão ao Tribunal de Contas do Estado, até o último dia do mês seguinte ao de referência, os balancetes mensais da administração direta e indireta abrangendo os atos de gestão praticados no mês a que se referirem, exclusivamente por meio eletrônico.

§ 1º (*omissis*)

§ 2º. O Relatório Resumido de Execução Orçamentária (REO), Relatório de Gestão Fiscal (RGF), Cronograma de Execução Mensal de Desembolso (CMD) e Metas Bimestrais de Arrecadação (MBA) serão remetidos juntamente com o balancete a ser entregue no mês em que forem



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 06093/10

publicados, observados os prazos e condições da Lei de Responsabilidade Fiscal. (destaques inexistentes no texto de origem)

Igualmente, os inspetores do Tribunal detectaram que a DEMONSTRAÇÃO DA ORIGEM E APLICAÇÃO DE RECURSOS NÃO CONSIGNADOS NO ORÇAMENTO também foi encaminhada de forma intempestiva a este Sinédrio de Contas, tendo em vista que a citada peça contábil também somente foi remetida na contestação da Alcaidessa, fls. 392/394, quando deveria ter sido enviada junto com a prestação de contas, conforme previsto no art. 12, inciso II, alínea "i", da resolução que estabelece normas para prestação de contas anuais dos poderes e órgãos da administração pública direta e indireta, estadual e municipal (Resolução Normativa RN – TC – 03/2010), *verbatim*:

Art. 12. A prestação de contas anual de Prefeito, encaminhada em meio eletrônico, compreenderá, no mínimo, os seguintes documentos relativos ao exercício de competência:

I – (*omissis*)

II – Os seguintes demonstrativos de consolidação geral e da Administração Direta – Poder Executivo:

a) (...)

i) Demonstrativo da origem e aplicação de recursos não consignados no orçamento, detalhando os grupos de acordo com a informação do SAGRES; (nossos grifos)

No que tange às obrigações securitárias relacionadas ao exercício de 2009, os especialistas da Corte destacaram que não foram recolhidos encargos patronais devidos pelo Poder Executivo de São Miguel de Taipú/PB ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS no montante aproximado de R\$ 247.421,97. Contudo, este valor deve ser retificado, pois o levantamento realizado pelos Auditores da Receita Federal do Brasil – RFB na Urbe, devidamente encartado ao presente caderno processual, fls. 820/857, deixa bem claro a carência de recolhimento de contribuições previdenciárias devidas no período na importância de R\$ 280.567,40, incluindo a parte do empregador e do empregado. Ademais, no citado relatório dos técnicos da RFB consta o total da dívida municipal, que, após a inclusão de juros, R\$ 58.142,55, e de multa, R\$ 210.425,61, ascende à soma de R\$ 549.135,56, fls. 823/832.

Ressalte-se, por oportuno, que a irregularidade concernente aos encargos securitários devidos por empregado e empregador e não recolhidos à Previdência Social representam séria ameaça ao equilíbrio financeiro e atuarial que deve perdurar nos sistemas previdenciários, com vistas a resguardar o direito dos segurados em receber seus benefícios no futuro. O fato pode ser enquadrado como ato de improbidade administrativa que atenta



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 06093/10

contra os princípios da administração pública, segundo estabelece o art. 11, inciso I, da lei que trata das sanções aplicáveis aos agentes públicos (Lei Nacional n.º 8.429/1992), *verbo ad verbum*:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, e notadamente:

I – praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência; (grifos inexistentes no original)

Referida mácula, em virtude de sua gravidade, constitui motivo suficiente para a emissão de parecer contrário à aprovação das contas, conforme determina o item “2.5” do Parecer Normativo PN – TC n.º 52/2004 deste eg. Tribunal. Além disso, acarreta sérios danos ao erário, tornando-se, portanto, eivas insanáveis, concorde entendimento do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, *ipsis litteris*:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. INELEGIBILIDADE. REJEIÇÃO DE CONTAS. RECOLHIMENTO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. INCIDÊNCIA. SUBSÍDIO. AGENTE POLÍTICO. PARCELAMENTO. IRRELEVÂNCIA. REGISTRO DE CANDIDATO. INDEFERIMENTO. 1. A falta de recolhimento de contribuições previdenciárias, por si só, acarreta dano ao erário e caracteriza irregularidade insanável, apta a atrair a incidência da cláusula de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, *g*, da LC n.º 64/90. (...) (TSE – AgR-REspe n.º 32.153/PB, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, Publicado na Sessão de 11 dez. 2008, de acordo com o § 3º do art. 61 da Res./TSE n.º 22.717/2008)

Em seguida, destaca-se a ausência de equilíbrio entre as receitas e as despesas orçamentárias do Poder Executivo. Após a retificação das contribuições previdenciárias devidas no período pelo mencionado poder ao INSS, tendo como base o montante apurado pelos Auditores Fiscais da RFB, R\$ 280.567,40, sem os encargos da dívida, R\$ 268.568,16, verifica-se que as despesas orçamentárias ascenderam ao patamar de R\$ 7.805.373,66, sendo R\$ 7.524.806,26 contabilizadas e R\$ 280.567,40 não registradas no exercício, enquanto as receitas orçamentárias do Executivo somaram R\$ 7.583.812,12, ocasionando, portanto, déficit orçamentário no montante de R\$ 221.561,54, equivalente a 2,92% da supramencionada receita orçamentária e não de R\$ 188.416,11 como destacado pelos peritos do Tribunal.

Logo, restou caracterizado o inadimplemento da principal finalidade desejada pelo legislador ordinário, mediante a inserção, no ordenamento jurídico tupiniquim, da festejada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, qual seja, a realização de um eficiente planejamento por



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 06093/10

parte dos gestores públicos, com vistas à obtenção do equilíbrio das contas por eles administradas, conforme estabelece o seu art. 1º, § 1º, *verbum pro verbo*:

Art. 1º. (*omissis*)

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal 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 a 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.

Quanto aos dispêndios condicionados, constata-se que os gastos com ações e serviços públicos de saúde ficaram abaixo do percentual mínimo estabelecido na Carta Constitucional. Pois, com base nas informações prestadas pela Chefe do Poder Executivo de São Miguel de Taipú/PB por meio do Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES MUNICIPAL, os especialistas da unidade de instrução calcularam as aludidas despesas no montante de R\$ 700.549,21, fl. 309, o que representa apenas 13,68% do somatório das receitas de impostos e das transferências constitucionais, R\$ 5.120.550,17.

Assim, fica evidente que a responsável pelas contas em exame não atendeu ao disposto no art. 198, §§ 2º e 3º, inciso I, da Lei Maior, c/c o art. 77, inciso III, e § 4º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, que estabelece o percentual de 15% (quinze por cento) como limite mínimo a ser despendido pelos Municípios a partir do exercício financeiro de 2005, *ad litteram*:

Art. 198. (*omissis*)

§ 1º (...)

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:

I – (...)

§ 3º Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá:

I – os percentuais de que trata o § 2º;

Art. 77. (*omissis*)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 06093/10

I – (...)

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.

§ 1º (...)

§ 4º Na ausência de lei complementar a que se refere o art. 198, § 3º, a partir do exercício financeiro de 2005, aplicar-se-á à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o disposto neste artigo.

Mencionada eiva, em razão de sua gravidade, seria suficiente não só para a emissão de parecer contrário à aprovação das contas, conforme determina o item "2.3", do Parecer Normativo PN – TC – 52/2004 deste eg. Tribunal, como também para a decretação de intervenção de um Estado em seus Municípios, consoante preconiza o art. 35, inciso III, da Constituição Federal, senão vejamos:

Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

I – (...)

III – não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde; (grifos nossos)

Em relação ao controle da dívida fundada interna, os técnicos da Corte destacaram a ausência dos documentos comprobatórios dos registros efetuados, diante da não apresentação dos contratos contendo os montantes negociados para serem lançados no balanço patrimonial. Além disso, no que tange às amortizações efetuadas, informaram a ocorrência de inconsistências entre os dados constantes no DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA FUNDADA INTERNA, fl. 274, e no SAGRES MUNICIPAL, pois o citado demonstrativo apresentou a quantia de R\$ 118.993,10, sendo R\$ 67.732,37 de contribuições previdenciárias, R\$ 44.522,21 de PASEP e R\$ 6.738,52 de dívida junto à Receita Federal do Brasil – RFB, enquanto o banco de dados do Tribunal registra a importância total resgatada de R\$ 244.280,23, sendo R\$ 214.532,77 de obrigações securitárias, R\$ 15.873,03 de PASEP, R\$ 11.531,69 de dívida junto à RFB e R\$ 2.342,74 de despesas em processos judiciais.

No que concerne ao controle mensal individualizado dos gastos com veículo e máquinas a serviço do Poder Executivo de São Miguel de Taipú/PB, a unidade de instrução verificou a ausência do mesmo. Em que pese os argumentos apresentados pela Sra. Marcilene Sales da Costa, constata-se que a documentação encartada ao feito, fls. 769/818, diz respeito apenas aos requerimentos de combustíveis e lubrificantes de dois veículos (F-4000, placa KLQ 0204,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 06093/10

e PARATY, placa MNZ 9590), não estando em conformidade com os ditames da Resolução Normativa RN – TC – 05/2005, *verbis*:

Art. 1º Determinar aos Prefeitos, Dirigentes de Entidades da Administração Indireta Municipal e aos Presidentes de Câmaras Municipais, a implementação de sistema de controle, na forma estabelecida nesta Resolução, com relação a todos os veículos e as máquinas pertencentes ao Patrimônio Municipal, inclusive aqueles que se encontrarem à disposição ou locados de pessoas físicas ou jurídicas e cuja manutenção estejam a cargo da Administração Municipal.

§ 1º. (*omissis*)

§ 2º. Para cada veículo e máquina deverão ser implementados os controles mensais individualizados, indicando o nome do órgão ou entidade onde se encontra alocado, a quilometragem percorrida ou de horas trabalhadas, conjuntamente com os respectivos demonstrativos de consumo de combustíveis consumidos, e das peças, pneus, acessórios e serviços mecânicos utilizados, mencionando-se, ainda, as quantidades adquiridas, os valores e as datas das realizações das despesas, além da identificação, qualificação e assinatura do responsável pelas informações. (nossos grifos)

Mais uma irregularidade apontada pelos inspetores desta Corte de Contas foi a deficiência na estrutura do setor de arrecadação de tributos da Comuna de São Miguel de Taipú/PB, situação que compromete a efetiva cobrança dos impostos de sua competência e vai de encontro ao preconizado no art. 11 da já mencionada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, *verbatim*:

Art. 11. 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.

Outra mácula apontada na instrução processual foi o pagamento de despesas sem o atesto nos empenhos, nas notas fiscais e nos recibos, conforme evidencia o Documento TC n.º 02880/11, que deveria ser emitido pelo servidor responsável pelo recebimento de materiais ou pela verificação da realização de serviços. Este procedimento demonstra a inexecução de uma das fases de liquidação da despesa pública, situação que caracteriza ardente infração aos ditames previstos nos arts. 62 e 63 da Lei Nacional n.º 4.320/1964, *verbum pro verbo*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 06093/10

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I – a origem e o objeto do que se deve pagar;

II – a importância exata a pagar;

III – a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I – o contrato, ajuste ou acôrdo respectivo;

II – a nota de empenho;

III – os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

Especificamente acerca do sistema de controle interno do Município, embora a administradora local tenha enviado em sua defesa a PORTARIA n.º 02-A/2009, fl. 819, respeitante à nomeação do Sr. Luzardo Soares de Sales para exercer o cargo de provimento em comissão de SECRETÁRIO DE CONTROLE, os peritos do Tribunal, na inspeção *in loco*, verificaram que o controle interno não tinha sido efetivamente implantado. É necessário assinalar que a existência de controle interno por parte do Poder Executivo foi prevista, inicialmente, nos arts. 76 a 80, da já apontada Lei Nacional n.º 4.320/1964. Em seguida, esta determinação foi destacada nos arts. 31 e 74, incisos I a IV, da Carta Constitucional, bem como no art. 54, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, respectivamente, *ipsis litteris*:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

(...)

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 06093/10

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Art. 54. (*omissis*)

(...)

Parágrafo único. O relatório também será assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por ato próprio de cada Poder ou órgão referido no art. 20. (grifos inexistentes no original)

Em todas essas últimas irregularidades comentadas, quais sejam, inconsistências nas informações relacionadas à dívida fundada interna, carência de controle de gastos com veículos e máquinas, deficiência na estrutura administrativa de arrecadação de tributos municipais, inobservância a fase de liquidação da despesa pública e não implementação do sistema de controle interno, ficou patente que a gestão municipal precisa adotar medidas corretivas urgentes para melhorar ou mesmo implantar todos os controle necessários, não somente para atender às exigências legais, mas, sobretudo, para facilitar a gerência dos recursos públicos e otimizar as rotinas administrativas.

Em termos de dispêndios censurados, encontram-se na lista das irregularidades consignadas no álbum processual os seguintes itens: a) registro de gastos não comprovados com folha de pessoal na soma de R\$ 40.182,05, fls. 868/869; b) contabilização de despesas extraorçamentárias sem demonstração na quantia de R\$ 37.628,77, fl. 869; c) escrituração no ATIVO REALIZÁVEL de possível crédito sem justificativa na importância de R\$ 51.838,43, fl. 870; e d) lançamento de dispêndios sem confirmação na quantia de R\$ 1.354,99, fl. 875.

In casu, resta evidenciado claro desrespeito aos princípios básicos da pública administração, haja vista que não constam nos autos os elementos comprobatórios que justifiquem a efetiva realização de seus objetos. Concorde entendimento uníssono da doutrina e da jurisprudência pertinentes, a carência de documentos que comprovem a despesa pública consiste em fato suficiente à imputação do débito, além das demais penalidades aplicáveis à espécie.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 06093/10

O artigo 70, parágrafo único, da Carta Magna, dispõe que a obrigação de prestar contas abrange toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União, os Estados ou os Municípios respondam, ou que, em nome destes entes, assumam obrigações de natureza pecuniária.

Importa notar que imperativa é não só a prestação de contas, mas também a sua completa e regular prestação, já que a ausência ou a imprecisão de documentos que inviabilizem ou tornem embaraçoso o seu exame é tão grave quanto a omissão do próprio dever de prestá-las, sendo de bom alvitre destacar que a simples indicação, em extratos, notas de empenho, notas fiscais ou recibos, do fim a que se destina o dispêndio não é suficiente para comprová-lo, regularizá-lo ou legitimá-lo.

De mais a mais, os princípios da legalidade, da moralidade e da publicidade administrativas, estabelecidos no artigo 37, *caput*, da Lei Maior, demandam, além da comprovação da despesa, a efetiva divulgação de todos os atos e fatos relacionados à gestão pública. Portanto, cabe ao ordenador de despesas, e não ao órgão responsável pela fiscalização, provar que não é responsável pelas infrações, que lhe são imputadas, das leis e regulamentos na aplicação do dinheiro público, consoante entendimento do eg. Supremo Tribunal Federal – STF, senão vejamos:

MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. CONTAS JULGADAS IRREGULARES. APLICAÇÃO DA MULTA PREVISTA NO ARTIGO 53 DO DECRETO-LEI 199/67. A MULTA PREVISTA NO ARTIGO 53 DO DECRETO-LEI 199/67 NÃO TEM NATUREZA DE SANÇÃO DISCIPLINAR. IMPROCEDÊNCIA DAS ALEGAÇÕES RELATIVAS A CERCEAMENTO DE DEFESA. EM DIREITO FINANCEIRO, CABE AO ORDENADOR DE DESPESAS PROVAR QUE NÃO É RESPONSÁVEL PELAS INFRAÇÕES, QUE LHE SÃO IMPUTADAS, DAS LEIS E REGULAMENTOS NA APLICAÇÃO DO DINHEIRO PÚBLICO. COINCIDÊNCIA, AO CONTRÁRIO DO QUE FOI ALEGADO, ENTRE A ACUSAÇÃO E A CONDENAÇÃO, NO TOCANTE À IRREGULARIDADE DA LICITAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO. (STF – Pleno – MS 20.335/DF, Rel. Ministro Moreira Alves, Diário da Justiça, 25 fev. 1983, p. 8) (grifo inexistente no original)

Visando aclarar o tema em disceptação, vejamos parte do voto do ilustre Ministro Moreira Alves, relator do supracitado Mandado de Segurança, *in verbis*:

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 Despesas pelas irregularidades apuradas se presume, até prova em contrário, por ele subministrada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 06093/10

A afirmação do impetrante de que constitui heresia jurídica presumir-se a culpa do Ordenador de despesas pelas irregularidades de que se cogita, não procede, portanto, parecendo decorrer, quiçá, do desconhecimento das normas de Direito Financeiro que regem a espécie. (grifo nosso)

Já o eminente Ministro Marco Aurélio, relator na Segunda Turma do STF do Recurso Extraordinário n.º 160.381/SP, publicado no Diário da Justiça de 12 de agosto de 1994, página n.º 20.052, destaca, em seu voto, o seguinte entendimento: "O agente público não só tem que ser honesto e probo, mas tem que mostrar que possui tal qualidade. Como a mulher de César."

Feitas todas essas colocações, merece destaque o fato de que, dentre outras irregularidades e ilegalidades, três das máculas remanescentes nos presentes autos constituem motivo de emissão, pelo Tribunal, de parecer contrário à aprovação das contas da Prefeita Municipal de São Miguel de Taipú/PB, conforme disposto nos itens "2", "2.3", "2.5", e "2.9", do Parecer Normativo PN – TC n.º 52/2004, *verbatim*:

2. Constituirá motivo de emissão, pelo Tribunal, de PARECER CONTRÁRIO à aprovação de contas de Prefeitos Municipais, independentemente de imputação de débito ou multa, se couber, a ocorrência de uma ou mais das irregularidades a seguir enumeradas:

(...)

2.3. não aplicação dos percentuais mínimos de receita em MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (art. 212, CF) e em AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE (art. 198, CF);

(...)

2.5. não retenção e/ou não recolhimento das contribuições previdenciárias aos órgãos competentes (INSS ou órgão do regime próprio de previdência, conforme o caso), devidas por empregado e empregador, incidentes sobre remunerações pagas pelo Município;

(...)

2.9. incompatibilidade não justificada entre os demonstrativos, inclusive contábeis, apresentados em meios físico e magnético ao Tribunal; (grifos inexistentes no original)

Assim, diante das transgressões a disposições normativas do direito objetivo pátrio, decorrentes da conduta implementada pela Chefe do Poder Executivo da Comuna de São Miguel de Taipú/PB durante o exercício financeiro de 2009, Sra. Marcilene Sales da Costa, resta configurada a necessidade imperiosa de imposição da multa de R\$ 4.150,00, prevista



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 06093/10

no art. 56 da Lei Orgânica do TCE/PB (Lei Complementar Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993), sendo a gestora enquadrada nos seguintes incisos do referido artigo, *verbum pro verbo*:

Art. 56. O Tribunal poderá também aplicar multa de até Cr\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de cruzeiros) aos responsáveis por:

I – (*omissis*)

II – infração grave a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

III - ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao Erário;

Ex positis, proponho que o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba:

1) Com base no art. 71, inciso I, c/c o art. 31, § 1º, da Constituição Federal, no art. 13, § 1º, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1º, inciso IV, da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993, *EMITA PARECER CONTRÁRIO* à aprovação das contas de governo da Prefeita Municipal de São Miguel de Taipú/PB, Sra. Marcilene Sales da Costa, relativas ao exercício financeiro de 2009, encaminhando a peça técnica à consideração da eg. Câmara de Vereadores do Município para julgamento político.

2) Com fundamento no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993, *JULGUE IRREGULARES* as contas de gestão da Ordenadora de Despesas da Comuna no exercício financeiro de 2009, Sra. Marcilene Sales da Costa.

3) *IMPUTE* à Prefeita Municipal de São Miguel de Taipú/PB, Sra. Marcilene Sales da Costa, débito no montante de R\$ 131.004,24 (cento e trinta e um mil, quatro reais e vinte e quatro centavos), sendo R\$ 40.182,05 concernentes ao registro de gastos não comprovados com folha de pessoal, R\$ 37.628,77 relacionados à contabilização de despesas extraorçamentárias sem demonstração, R\$ 51.838,43 atinentes à escrituração no ativo realizável de possível crédito sem justificativa e R\$ 1.354,99 respeitantes ao lançamento de pagamentos não confirmados com contribuições securitárias.

4) *FIXE* o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário aos cofres públicos municipais do débito imputado, sob pena de responsabilidade e intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba, e na Súmula n.º 40 do colendo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 06093/10

5) *APLIQUE MULTA* à Chefe do Poder Executivo, Sra. Marcilene Sales da Costa, na importância de R\$ 4.150,00 (quatro mil, cento e cinquenta reais), com base no que dispõe o art. 56 da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993 – LOTCE/PB.

6) *ASSINE* o lapso temporal de 30 (trinta) dias para pagamento voluntário da penalidade ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, conforme previsto no art. 3º, alínea "a", da Lei Estadual n.º 7.201, de 20 de dezembro de 2002, cabendo à Procuradoria Geral do Estado da Paraíba, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, velar pelo integral cumprimento da deliberação, sob pena de intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba, e na Súmula n.º 40 do eg. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.

7) *ENVIE* recomendações no sentido de que a administradora municipal, Sra. Marcilene Sales da Costa, não repita as irregularidades apontadas no relatório da unidade técnica deste Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes.

8) Com fulcro no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Constituição Federal, *REMETA* cópia dos presentes autos eletrônicos à augusta Procuradoria Geral de Justiça do Estado para as providências cabíveis.

É a proposta.

Em 14 de Dezembro de 2011



Cons. Fernando Rodrigues Catão
PRESIDENTE



Auditor Renato Sérgio Santiago Melo
RELATOR



Isabella Barbosa Marinho Falcão
PROCURADOR(A) GERAL