



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 02626/11

Origem: Prefeitura Municipal de Vieirópolis

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício 2010

Interessado: Marcos Pereira de Oliveira

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE PREFEITO.

Município de Vieirópolis. Exercício de 2010. Competência para apreciar as contas de governo, prevista na CF, art. 71, inciso I, e na LOTCE/PB, art. 1º, inciso IV. Falhas não atrativas de reprovação. Parecer favorável à aprovação das contas.

PARECER PPL – TC 00103/12

RELATÓRIO

1. O presente processo trata da prestação de contas anual do Senhor MARCOS PEREIRA DE OLIVEIRA, na qualidade de **Prefeito do Município de Vieirópolis**, relativa ao exercício de **2010**.
2. A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o relatório de fls. 154/172, com as colocações e observações a seguir resumidas:
 - 2.01. **Apresentação da prestação de contas anual (PCA)** no prazo legal, em conformidade com a Resolução RN - TC 03/10;
 - 2.02. A **lei orçamentária anual (LOA)** estimou a receita e fixou a despesa em R\$10.101.950,00, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R\$5.050.975,00, correspondendo a 50% da despesa fixada na LOA;
 - 2.03. A **receita arrecadada** totalizou R\$7.103.995,66 em receitas correntes, sendo R\$6.748.245,66, com a dedução para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 02626/11

Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB (R\$1.028.253,14), e R\$355.750,00 em receitas de capital;

- 2.04. A **despesa executada** totalizou R\$7.284.070,67, sendo R\$6.617.127,17 em despesas correntes e R\$666.943,50 em despesas de capital;
- 2.05. **Repasse ao Poder Legislativo** no montante de R\$354.668,47, representando **7,0%** da receita tributária mais as transferências do exercício anterior, **cumprindo** o disposto no art. 29-A, § 2º, inciso I, da Constituição Federal;
- 2.06. **DESPESAS CONDICIONADAS:**
 - 2.06.1. **Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE):** aplicação do montante de R\$1.731.115,16, correspondendo a **31,38%** das receitas de impostos mais transferências que totalizaram R\$5.515.934,32;
 - 2.06.2. **Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE):** aplicação do montante de R\$938.158,06, correspondendo a **17,01%** das receitas de impostos mais transferências;
 - 2.06.3. **PESSOAL:** gastos com pessoal do Poder Executivo, no montante de **R\$2.777.339,33**, correspondendo a **41,16%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$6.748.245,66;
 - 2.06.4. **O gasto com pessoal do ente**, após a inclusão dos gastos do Poder Legislativo, no montante de R\$245.444,00, totalizou R\$3.022.783,33, correspondendo a **44,79%**;
 - 2.06.5. **FUNDEB:** aplicação no montante de R\$724.439,29, correspondendo a **58,93%** dos recursos do FUNDEB (R\$1.229.354,49) na remuneração dos profissionais do magistério.
- 2.07. Os gastos com obras e serviços de engenharia, no total de **R\$119.563,68**, corresponderam a **1,73%** da despesa orçamentária total geral (DOTG);
- 2.08. Normalidade no pagamento dos subsídios do Prefeito e do Vice-Prefeito, R\$120.000,00 e R\$60.000,00, respectivamente;
- 2.09. Foi realizada diligência in loco no período de 12 a 16 de setembro de 2011;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 02626/11

- 2.10. Foi anexada à prestação de contas anual, denúncia (Documento TC nº 06699/11) de autoria da Vereadora EVA PIRES GONÇALVES, sobre aquisição de pedra de granito e contratação de bioquímica para laboratório fechado, bem como sobre gastos excessivos com medicamentos, cerca de R\$180.000,00, sem, contudo, apresentar melhora no sistema de distribuição, estando as constatações observadas incluídas dentre as conclusões do presente relatório;
 - 2.11. **Quanto à gestão fiscal**, foi observado o **atendimento parcial** às disposições da LRF em vista do *déficit* orçamentário de R\$180.075,01 e *déficit* financeiro de R\$144.850,06;
 - 2.12. **Quanto aos demais aspectos** examinados, foram constatadas as **irregularidades** apontadas no sobredito relatório.
3. Intimada, a autoridade responsável apresentou defesa às fls. 232/1284, sendo analisada pelo Órgão Técnico em seu relatório às fls. 1291/1328, que desconsiderou as falhas sobre:
 - 3.01. A classificação errônea dos gastos com obras, pelos argumentos apresentados;
 - 3.02. A aplicação com recursos do **FUNDEB** no magistério cujo índice passou a ser de **61,93%**, em face da inclusão de despesas até então não consideradas;
 - 3.03. As despesas irregulares e em duplicidade, pela apresentação de documentos.
 4. Em resumo, remanesceram, como **irregularidades**, os seguintes fatos:
 - 4.01. *Déficit* orçamentário de R\$180.075,01 e *déficit* financeiro de R\$144.850,06;
 - 4.02. Despesas sem licitação no montante de R\$77.250,84, correspondendo a 1,11% da despesa orçamentária total;
 - 4.03. Não aplicação dos recursos do FUNDEB em operações financeiras, infringindo o art. 20, da Lei nº 11.494/2007 (regulamenta o FUNDEB);
 - 4.04. Realização de despesas indevidas com laboratório fechado, desperdiçando recursos públicos, no montante de R\$9.974,87 (fato objeto de denúncia);
 - 4.05. Medicamentos adquiridos em quantidade superior à registrada nas fichas de estoque do almoxarifado da farmácia básica, perfazendo R\$9.795,78, e compra fictícia de medicamentos, no montante de R\$158.536,51 (fato objeto de denúncia);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 02626/11

- 4.06. Acumulação indevida de cargos pelo Sr. FRANCIONE LOPES MARTINS;
 - 4.07. Utilização irregular de 05 (cinco) caminhonetes e 05 (cinco) caminhões para o transporte de estudantes, não atendendo ao disposto no Código de Trânsito Brasileiro – CTB (Lei nº 9.503/97);
 - 4.08. Alienação de microônibus, placa MOU 7319, para posterior locação.
5. Chamado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, através da Procuradora-Geral Isabella Barbosa Marinho Falcão, lavrou Parecer, opinando pela:
- 5.01. **Declaração de atendimento parcial** aos preceitos da LRF;
 - 5.02. **Emissão de parecer favorável** à aprovação da presente prestação de contas quanto ao alcance dos objetivos de Governo, assim como a **regularidade com ressalvas** da prestação de contas no tocante aos atos de gestão;
 - 5.03. **Aplicação de multa** ao gestor, com fulcro no artigo 56, II, da LOTCE;
 - 5.04. **Recomendação** à administração municipal no sentido de: guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais pertinentes, em especial a Lei de Licitações, Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei nº 11.494/2007; implementar um controle eficiente e confiável para o estoque de medicamentos do Município; e regularizar o serviço de transporte de estudantes, adequando-o à Resolução n.º 82/1998, do Conselho Nacional de Trânsito.
6. O processo foi agendado para esta sessão, efetuadas as comunicações de estilo.

VOTO DO RELATOR

É na Constituição Federal que se encontra a moldura jurídica básica do controle da gestão pública brasileira. Merece destaque desde já o fato de que a destinação de todos os dinheiros do erário, por essa qualidade e origem, exige providências que assegurem da melhor forma possível o seu bom emprego, evitando quaisquer desvios de finalidade. Assim, a despesa pública deve obedecer a sérios critérios na sua realização e comprovação, respeitando não apenas a cronologia das fases de sua execução, mas também todos os demais princípios constitucionais que norteiam a pública gestão, sob pena de responsabilidade da autoridade competente. A Constituição é lei



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 02626/11

fundamental, encimando e orientando todo o ordenamento jurídico do Estado. A sua força normativa é tamanha que União, Estados, Municípios e Distrito Federal hão de exercer as suas respectivas atribuições nos precisos termos nela estabelecidos, sob pena de ter por viciadas e nulas as suas condutas. Nesse diapasão, o augusto Supremo Tribunal Federal, em decisão digna de nota, assim já se manifestou:

“Todos os atos estatais que repugnem à constituição expõem-se à censura jurídica - dos Tribunais especialmente - porque são írritos, nulos, desvestidos de qualquer validade. A constituição não pode submeter-se à vontade dos poderes constituídos e nem ao império dos fatos e das circunstâncias. A supremacia de que ela se reveste - enquanto for respeitada - constituirá a garantia mais efetiva de que os direitos e liberdades não serão jamais ofendidos.” (RT 700:221, 1994. ADIn 293-7/600, Rel. Min. Celso Mello).

A prestação de contas é o principal instrumento de controle da gestão pública. Constitui dever de todo administrador e também elemento basilar à concretização dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, já que é ela instrumento de racionalização, controle e transparência das atividades públicas.

Modernamente, a fiscalização da gestão pública, tanto política quanto administrativa, exercitada pelos órgãos de controle externo, evoluiu de mera análise financeira e orçamentária - na Constituição anterior -, para uma profunda investigação contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e fiscal¹, à luz da legalidade, legitimidade e economicidade, bem como da aplicação de subvenções e renúncia de receitas, segundo o caput, do art. 70, da Carta Nacional.

Segundo o modelo constitucional, o Tribunal de Contas aprecia as contas de governo, emitindo um parecer opinativo, e o Poder Legislativo efetua o respectivo julgamento. Quanto à gestão administrativa, a Corte de Contas julga as contas dos responsáveis sem qualquer ingerência do Parlamento, para os fins de atribuir-lhes ou liberá-los de responsabilidade.

Esclarecedora sobre o tema e de extremado caráter didático é a decisão emanada do **Tribunal de Justiça da Paraíba**, sob a relatoria do eminente Desembargador Antônio Elias de Queiroga, que dissecou todo o conteúdo dos incisos **I** e **II**, do art. **71**, da *Lex Mater*:

¹ A Lei Complementar nacional nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade da Gestão Fiscal) fez ingressar no ordenamento jurídico pátrio novos requisitos de observância compulsória no gerenciamento público, aplicáveis a todas as esferas de governo, englobando-os num conjunto denominado de gestão **fiscal**.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 02626/11

*“No primeiro caso, o Tribunal não julga, apenas, aprecia as contas gerais – balancetes de receitas e despesas – e **emite parecer, meramente opinativo, pela aprovação ou rejeição das contas, sendo o Poder Legislativo, nesta hipótese, o órgão competente para o julgamento. O parecer prévio do Tribunal, in casu, só deixará de prevalecer se for rejeitado por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal (art. 31, § 2º). Diversa a hipótese do inciso II, quando o Tribunal de Contas julga processos em que Governador, Prefeitos, Secretários, Vereadores, etc. atuam como administradores de bens ou valores públicos. Vale dizer, o Tribunal não se preocupa em apreciar apenas a parte global das contas como um todo (art. 71, I), porque é muito difícil que um Balanço não apresente os seus resultados, matematicamente certos. Profere, também, de maneira específica, o julgamento do gestor daquele dinheiro público, ou seja, se o dinheiro público foi honestamente e adequadamente aplicado. Quando assim procede, o Tribunal aplica aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei (CF, art.71, § 3º)”. (TJ/PB. Apelação Cível nº 99.005136-5. Rel. Des. Antônio Elias de Queiroga. DJE/Pb 10/12/1999).***

No mesmo sentido também já se pronunciou o **Superior Tribunal de Justiça:**

*“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ATOS PRATICADOS POR PREFEITO, NO EXERCÍCIO DE FUNÇÃO ADMINISTRATIVA E GESTORA DE RECURSOS PÚBLICOS. JULGAMENTO PELO TRIBUNAL DE CONTAS. NÃO SUJEIÇÃO AO DECISUM DA CÂMARA MUNICIPAL. COMPETÊNCIAS DIVERSAS. EXEGESE DOS ARTS. 31 E 71 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Os arts. 70 a 75 da Lex Legum deixam ver que o controle externo – contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial – da administração pública é tarefa atribuída ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas. O primeiro, quando atua nesta seara, o faz com o auxílio do segundo que, por sua vez, detém competências que lhe são próprias e exclusivas e que para serem exercitadas independem da interveniência do Legislativo. O conteúdo das **contas globais** prestadas pelo Chefe do Executivo é diverso do conteúdo das contas dos administradores e gestores de recurso público. As **primeiras demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa** (União, Estados, DF e Municípios). Revelam o cumprir do orçamento, dos **planos de governo, dos programas governamentais**, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71, I c./c. 49, IX da CF/88). As **segundas** – contas de **administradores e gestores públicos**, dizem*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 02626/11

respeito ao dever de prestar (contas) de todos aqueles que lidam com recursos públicos, captam receitas, ordenam despesas (art. 70, parágrafo único da CF/88). Submetem-se a julgamento direto pelos Tribunais de Contas, podendo gerar imputação de débito e multa (art. 71, II e § 3º da CF/88). Destarte, se o Prefeito Municipal assume a dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas, submete-se a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento precedido de parecer prévio; o outro técnico a cargo da Corte de Contas. Inexistente, in casu, prova de que o Prefeito não era o responsável direto pelos atos de administração e gestão de recursos públicos inquinados, deve prevalecer, por força ao art. 19, inc. II, da Constituição, a presunção de veracidade e legitimidade do ato administrativo da Corte de Contas dos Municípios de Goiás. Recurso ordinário desprovido”. (STJ. ROMS nº 11060/GO. Rel. Min. Laurita Vaz. DJU 16/09/2002, p. 159).

No caso da presente prestação de contas, depreende-se que “*a dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas*”, cabendo em face do Prefeito o exercício da dualidade de competências a cargo do Tribunal de Contas, de **apreciar e julgar** as contas.

Feita esta introdução, façamos a análise dos fatos cogitados na prestação de contas.

No tocante ao **déficit orçamentário** de 2,47% da receita arrecadada e ao **déficit financeiro**, ressalte-se ter passado a ser o equilíbrio das contas públicas, como resultado de uma visão liberal de Estado, um dogma na atualidade, definitivamente incorporado ao sistema orçamentário pátrio pela entrada em vigor da Lei Complementar 101. A preocupação de manter o Estado (*lato sensu*) com equilíbrio financeiro, em regra gastando não mais do que arrecada, por meio de ações planejadas e transparentes, é exigência da novel legislação, dirigida aos encarregados da gestão pública nos três níveis de governo, sob pena de responsabilidade, segundo a LC 101/2000, art. 1º, § 1º:

Art. 1º (...). § 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 02626/11

Necessário se faz observar que, da receita total prevista no orçamento (R\$8.770.950,00), o Município arrecadou 70,32% do valor inicialmente previsto. Mas, na outra ponta, e observada tal tendência, o Município realizou do total das despesas fixadas 72,11%, não destoando de forma significativa do equilíbrio entre a receita e despesa. Em outro ponto, verifica-se ter havido uma pequena redução percentual do déficit financeiro, quando em comparação ao exercício anterior (2009), onde se registrou um déficit correspondente a 4,79% da receita total arrecadada.

Assim, apesar de, na espécie, os fatos tolherem a gestão fiscal, os montantes apontados não comprometeram, no gênero, o equilíbrio das contas do ente. Em todo caso, cabe recomendação na busca do equilíbrio financeiro para que não venha a causar comprometimento das gestões futuras.

A **licitação** por sua vez, nos termos constitucionais e legais, tem dupla finalidade: tanto é procedimento administrativo tendente a conceder à pública administração melhores condições (de técnica e de preço) nos contratos que celebrar, quanto e precipuamente se revela como instituto de concretude do regime democrático, pois visa, também, facultar à sociedade a oportunidade de participar dos negócios públicos. Por ser um procedimento que só garante a eficiência na Administração, visto que sempre objetiva as propostas mais vantajosas, a licitação, quando não realizada ou realizada em desacordo com a norma jurídica, longe de configurar mera informalidade, constitui séria ameaça aos princípios administrativos da legalidade, impessoalidade e moralidade, além de profundo desacato ao regime democrático, pois retira de boa parcela da atividade econômica a faculdade de negociar com a pública administração.

Após a análise dos documentos apresentados pelo interessado, o Órgão Técnico entendeu permanecerem despesas sem precedência de processos licitatórios, quando necessários, no montante de R\$77.250,84. Deste valor, podem ser consideradas como licitadas, em razão de documentos juntados aos autos pelo defendente, despesas com serviços de internet, combustíveis e peças para automóveis no montante de R\$56.003,66, em vista de haverem sido realizados os respectivos processos licitatórios no exercício de 2009, mas os contratos possuíam vigência até o exercício de 2010 e contemplavam tais gastos. Neste ponto, o art. 57, da Lei 8.666/93, disciplina a vigência dos contratos administrativos. Vejamos:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 02626/11

I - aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório;

Assim, não está apenas o contrato de prestação de serviços autorizado a transpor um período orçamentário, mas, também, inclusive, aqueles de fornecimentos cujos produtos estejam **contemplados nas metas estabelecidas no plano plurianual**, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da administração e **previsão no ato convocatório**, o que pode incluir o fornecimento de insumos a exemplo de combustíveis.

E, caso o fornecimento ultrapasse um exercício financeiro, a mera **atualização** do crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica, conforme exigência de conteúdo contratual, do art. 55, inciso V, da Lei 8.666/93, pode ser registrada por simples **apostila**, sem a necessidade de aditamento. Eis a dicção do art. 65, § 8º, da mesma lei:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

*§ 8º. A variação do valor contratual para fazer face ao reajuste de preços previsto no próprio contrato, **as atualizações**, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento nele previstas, bem como o empenho de dotações orçamentárias suplementares até o limite do seu valor corrigido, não caracterizam alteração do mesmo, podendo ser registrados por simples **apostila**, dispensando a celebração de aditamento.*

O que de fato não autorizaria a aplicação do inciso I, do art. 57, da Lei 8.666/93, e seus reflexos, seria a falta de correlação entre os insumos contratados com as metas estabelecidas em projetos contemplados no PPA e a sua não previsão no ato convocatório do certame, o que pode ser objeto de recomendação para os próximos ajustes. Nesse passo, segundo os elementos constantes dos autos, os procedimentos e contratos podem ser considerados.

As demais despesas, havidas como não licitadas, somam R\$ 21.247,18 e tratam de pequenas aquisições, corriqueiras da administração junto diversos fornecedores, durante todo o exercício, cujos valores individuais não atingiram ao limite de dispensa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 02626/11

Sobre o FUNDEB, sem prejuízo de multa por descumprimento da lei, cabe recomendação ao gestor para o cumprimento do disposto no art. 20², da Lei nº 11.494/2007 (Lei do FUNDEB), adotando providências, visando à **aplicação dos recursos disponíveis** na conta do FUNDEB em operações financeiras. No caso, a Auditoria, comprovou, ao examinar os extratos bancários, a existência de recursos na conta corrente em valores consideráveis pelo período superior a 15 (quinze) dias.

O gestor informa que a falha no exercício de 2010 “*decorreu de erro cometido pelo Banco do Brasil S/A, agência de Sousa*”. É importante lembrar que a gestão dos recursos do FUNDEB é de responsabilidade do chefe do Poder Executivo, e não da instituição financeira responsável pela movimentação dos recursos. Dessa forma, o ônus do acompanhamento dos recursos transferidos e de sua correta aplicação é do gestor.

No que toca às despesas **impugnadas**, é válido ressaltar dever a prestação de contas apresentar-se em sua completude, caso contrário será o mesmo que não tê-la realizado. Deve evidenciar a adequação dos procedimentos adotados para a execução da despesa e, principalmente, demonstrar o mérito alcançado, ou seja, a efetiva aquisição de bens, realização de obras ou prestação de serviços, bem como a conquista de bons resultados para a coletividade. Esse duplo aspecto da prestação de contas - formal e material, respectivamente - está constitucionalmente previsto: Veja-se:

CF/88. Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

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;

A Lei de Normas Gerais de Direito Financeiro – Lei nº 4.320/64, exige que, na quantificação (liquidação) da obrigação de pagar, além de identificar a origem do gasto, o credor e o

² Lei 11.494/07. Art. 20. Os eventuais saldos de recursos financeiros disponíveis nas contas específicas dos Fundos cuja perspectiva de utilização seja superior a 15 (quinze) dias deverão ser aplicados em operações financeiras de curto prazo ou de mercado aberto, lastreadas em títulos da dívida pública, na instituição financeira responsável pela movimentação dos recursos, de modo a preservar seu poder de compra.

Parágrafo único. Os ganhos financeiros auferidos em decorrência das aplicações previstas no caput deste artigo deverão ser utilizados na mesma finalidade e de acordo com os mesmos critérios e condições estabelecidas para utilização do valor principal do Fundo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 02626/11

valor a ser pago, a administração deve certificar o resultado auferido – legitimidade da despesa pública. Cite-se:

Lei nº 4.320/64. 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 acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

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

E o Supremo Tribunal Federal já assentou a obrigação dos responsáveis por dinheiros públicos de demonstrar a sua escorreita aplicação sob os enfoques formais e meritórios, quando do julgamento do Mandado de Segurança nº 20.335-8/DF, publicado no DJU de 25/02/1983, de cujo voto do eminente relator Ministro Moreira Alves, colhe-se lapidar comentário:

“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.”

Conclui-se, portanto, que se recursos públicos são manuseados e não se faz prova da regularidade das despesas realizadas com os correspondentes documentos exigidos legalmente, os respectivos gestores atraem para si a conseqüente responsabilidade de ressarcimento pelos gastos irregulares que executaram ou concorreram, inclusive por temerária gerência, além de sujeição à multa decorrente de prejuízos causados ao erário, nos termos do art. 55, da LCE nº 18/93.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 02626/11

Nesse contexto, a Auditoria considerou como **excessiva a aquisição de medicamentos** (fato denunciado), porquanto em quantidade superior à contida nas fichas de controle de estoque do almoxarifado da farmácia básica, no montante de R\$9.795,78, e como fictícias as compras, cujos medicamentos sequer foram mencionados nas citadas fichas, no valor total de R\$158.536,31. Tais conclusões se reportam ao exame da denúncia feita pela Vereadora EVA PIRES GONÇALVES.

Inicialmente, cabe ponderar que o valor da glosa sugerida pelo Órgão Auditor (R\$168.332,29) representa 83,35% do montante adquirido de medicamentos (R\$201.948,13). Ou seja, seria admitida a aquisição de apenas R\$33.625,84 para distribuição com a população necessitada. Também, é de se inferir a fragilidade do controle de estoque de medicamentos existente, observando-se as fichas de controle anexadas aos autos pela Auditoria. Um trabalho manual, passível de falhas, principalmente, se executado por pessoas inabilitadas.

Por outro lado, nos termos de doação de medicamentos encaminhados, juntamente com a defesa, e que estão acompanhados pelos receituários médicos respectivos, constam diversos medicamentos, cujas aquisições foram tidas como fictícias, não havendo contestação do Órgão Técnico sobre os comprovantes apresentados. É de se ponderar, também, a existência de medicamentos de uso hospitalar que são ministrados diretamente nos postos de saúde em que, muitas vezes, foge ao controle do almoxarifado.

Observe-se ainda terem sido as despesas comprovadas por notas fiscais e cópias de cheques nominais aos fornecedores. Outrossim, no exercício de 2009 foi adquirido o montante de R\$178.663,20 em medicamentos aos mesmos fornecedores, não tendo o Órgão Técnico questionado a realização da despesa. Por tudo isso, não cabe imputação dos valores questionados. Portanto, cabe recomendação no sentido de que se promova urgentemente um controle eficiente do estoque de medicamentos.

A denúncia, dessa forma, deve ser considerada procedente em parte, não pelo excesso ou ficção da aquisição, mas pelo precário controle do fluxo de entradas e saídas dos produtos, cabendo **multa** e recomendações.

Também não deve ser imputado ao gestor o valor de R\$9.974,87 (fato denunciado), devido à **realização de despesas com laboratório fechado**. Como bem disse a MD representante do Ministério Público de Contas, *“as despesas realizadas pelo Alcaide, além de comprovadas, foram para conservação e aperfeiçoamento do imóvel, e que, apesar de não estar em*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 02626/11

funcionamento, o Gestor vem tomando medidas para solução do problema, haja vista ter firmado convênio com o Governo do Estado e ter iniciado o procedimento licitatório para aparelhamento do laboratório, conforme documentos por ele anexados”.

A Auditoria apontou a **acumulação indevida de cargos** pelo Senhor FRANCIONE LOPES MARTINS, ocupante, simultaneamente, dos cargos de Secretário de Saúde do Município de Vieirópolis e de Fisioterapeuta da Prefeitura Municipal de Uiraúna.

A Constituição Federal é taxativa quanto às hipóteses excepcionais em que se admite a acumulação de cargos públicos, conforme dispõe o art. 37, XVI, da CF:

Art. 37. (...)

XVI – é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

- a) a de dois cargos de professor;*
- b) a de um cargo de professor com outro, técnico ou científico;*
- c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;*

Como se vê, a acumulação por parte do Secretário Municipal não se enquadra nas hipóteses permitidas. O interessado informou haver tomado providências, ao ser cientificado do fato através do relatório da Auditoria, afastando o Secretário Municipal em 31 de outubro de 2011, através da portaria nº 67/2011, não comprovando nos autos tal afirmativa. Todavia, se comprova o afastamento em consulta ao SAGRES, por intermédio da folha de pagamento do mês de novembro de 2011, onde consta como Secretária de Saúde a Senhora Sandra Pereira da Silva.

Outra falha detectada no exercício em apreço foi utilização irregular de **caminhonetes e caminhões para o transporte de estudantes**, não atendendo ao disposto no Código de Trânsito Brasileiro – CTB (Lei nº 9.503/97).

A Resolução nº 06/2006 desta Corte de Contas dispõe que o uso de transporte escolar, por meio de execução direta ou por contratação de terceiros, terá que seguir as determinações do Código de Trânsito Brasileiro e o disposto nas Resoluções do Conselho Nacional de Trânsito:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 02626/11

*Art. 1º. Na fiscalização do uso de recursos públicos para o custeio de transporte escolar, por meio de execução direta dos serviços ou por contratação de terceiros, **será observado o cumprimento das determinações do Código de Trânsito Brasileiro e das Resoluções do CONTRAN**, que estatuem normas de segurança, a serem cumpridas, para efeito de circulação de veículos destinados à condução coletiva de escolares.*

Ressalte-se haver na Resolução n.º 82/1998, do Conselho Nacional de Trânsito, em seu art. 1º, previsão para o transporte de passageiros em veículos de carga, remunerado ou não, poder ser autorizado, eventualmente, mas a título precário, atendidos os requisitos estabelecidos na própria resolução. Dentre estas condições, tem-se, através do art. 2º, que este tipo de transporte só poderá ser autorizado entre localidades de origem e destino situados em um mesmo Município, em Municípios limítrofes ou em Municípios de um mesmo Estado, quando não houver linha regular de ônibus ou as linhas existentes não forem suficientes para suprir as necessidades daquelas comunidades.

A norma do CONTRAN ainda relaciona as condições objetivas do veículo:

Art. 3º São condições mínimas para concessão de autorização que os veículos estejam adaptados com:

I - bancos com encosto, fixados na estrutura da carroceria;

II – carroceria, com guardas altas em todo o seu perímetro, em material de boa qualidade e resistência estrutural;

III - cobertura com estrutura em material de resistência adequada.

Parágrafo único. Os veículos referidos neste artigo só poderão ser utilizados após vistoria da autoridade competente para conceder a autorização de trânsito.

A contratação de um serviço regular, como é o transporte de estudantes, jamais pode ser considerado eventual ou precário. Assim, sua realização, só por este fato, deveria ser através de veículos apropriados para tanto. Mesmo em se admitindo o transporte de estudantes em veículos de carga, devem ser observadas as regras do art. 3º supra.

No caso em tela, o gestor informou ter a Prefeitura Municipal firmado com o Ministério Público da Paraíba Termo de Ajustamento de Conduta, “no qual autoriza o transporte de estudantes em veículos de camionetas e caminhões nos percursos onde não for possível o acesso



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 02626/11

de ônibus, microônibus ou vans”. Também alegou que “todos os veículos contratados - 05 (cinco) caminhonetes e 05 (cinco) caminhões - para o transporte de estudantes passaram pela vistoria do Departamento Estadual de Trânsito da Paraíba, na unidade de Sousa, recebendo autorização para transportes de estudantes da zona rural”.

Ao analisar o referido Termo (fls.1202/1203), verifica-se realmente ter a Prefeitura recebido autorização do Ministério Público para transportar estudantes em camionetas e caminhões nos percursos onde não fosse possível o acesso de ônibus, microônibus ou vans. **Entretanto, essa autorização fora condicionada à adaptação dos veículos para transporte de estudantes, atendendo à Resolução 82/1998 do CONTRAN, assim como à apresentação por parte da municipalidade da autorização do órgão de trânsito responsável.**

A defesa, apesar de afirmar que todos os veículos receberam do Departamento Estadual de Trânsito da Paraíba autorização para transportar estudantes da zona rural, não colacionou aos presentes qualquer documento que comprove o alegado, apenas apresentou laudos de vistoria (fls.1206/1220), que não fazem qualquer referência às modificações realizadas nos veículos para transporte de estudantes.

Estabelecer este tipo de veículo para transporte de estudantes, além de infringir o que dispõe os dispositivos legais mencionados, afronta também os princípios da eficiência na administração e da dignidade da pessoa humana. Assim, cabem **multa**, por descumprimento da lei, recomendação no sentido de regularizar o serviço de transporte de estudantes, adequando-o à legislação supracitada, e representação ao Ministério Público em razão do TAC celebrado.

Outra falha detectada diz respeito à **alienação e locação do microônibus**, placa MOU 7319, com prejuízos para o erário. A Auditoria verificou ter sido o mencionado veículo alienado por estar inservível para a administração pública, haja vista o péssimo estado de conservação, e que, mesmo nessas condições, fora alugado no ano seguinte à municipalidade para transporte de estudantes. Por fim, apresentou quadro demonstrando que o gestor pagou durante três anos de locação do microônibus uma quantia superior à percebida com a alienação.

A defesa informa ter alienado o bem pelos altos custos de sua manutenção e a Auditoria não incluiu em seus cálculos os custos provenientes de manutenção do veículo, de combustível, motorista, bateria e pneus, na cifra de R\$26.963,55, no exercício de 2008, conforme quadro e relação de empenhos (fls. 266/268). Esse valor de manutenção do serviço foi superior ao pago por um ano de locação no exercício de 2010 (R\$23.670,00). Informa, também, ter sido a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 02626/11

referida irregularidade analisada por esta Corte de Contas no **Processo TC nº 07874/09**, sendo a denúncia julgada improcedente.

De início, a supramencionada denúncia, apesar de ter como objeto o veículo em apreço, não se refere ao aluguel do microônibus, mas sim a supostos gastos realizados pela Prefeitura no mencionado veículo após a sua alienação, situação que fora julgada improcedente por esta Corte de Contas.

No caso, verificam-se, ao analisar o procedimento de alienação do microônibus, terem sido duas as justificativas apresentadas para o desfazimento do veículo pela Prefeitura: ser inservível para o uso pela administração pública; e altos custos com a manutenção.

No primeiro caso, assiste razão ao Órgão Auditor, pois ficou comprovado haver necessidade do veículo em face do aluguel posterior de um veículo. No outro, o gestor demonstrou ser o custo de manutenção inferior ao de locação, e isso sem considerar diversos componentes. O fato de ter alienado em 2008 e locado em 2010 não se afigura irregularidade por si só, pois nada obsta ao novo proprietário imbuir condições de uso ao veículo e alugá-lo a quem dele necessitar. Assim, as provas colhidas pela Auditoria não são suficientes para imputar responsabilidade ao gestor.

Assim, à luz da legislação e da jurisprudência assentada nesta Corte de Contas, notadamente em face do Parecer PN TC 52/2004, os fatos apurados pela sempre diligente d. Auditoria, apesar de atraírem providências administrativas para o aperfeiçoamento da gestão pública, não justificam a imoderada reprovação das contas.

É que, as contas anuais contemplam, além dos fatos impugnados pela d. Auditoria, o exame das contas gerais de governo, sob os enforques da legalidade, legitimidade e economicidade. Tal análise abrange: investimento em educação e saúde; aplicação dos recursos captados do FUNDEB; cumprimento de limites máximos de despesas com pessoal, repasses à Câmara, dívida e operações de crédito; equilíbrio das contas; execução do orçamento através de seus créditos ordinários e adicionais; pagamento de salário mínimo a servidores; cumprimento de obrigações previdenciárias; licitações; além de outros fatos mencionados no Parecer Normativo PN TC 52/2004.

Com essas observações, os fatos ventilados, examinados juntamente com outros tantos componentes do universo da prestação de contas anual, não são capazes de atrair juízo de reprovação para a gestão geral. É que, a prestação de contas, sabidamente, é integrada por inúmeros



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 02626/11

atos e fatos, alguns concorrendo para a sua reprovação, enquanto outros para a aprovação. Dessa forma, no exame das contas, o Tribunal, mesmo diante de atos pontualmente falhos, pode, observando as demais faces da gestão – contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e fiscal -, posicionar-se pela sua aprovação, sem prejuízo de aplicar outras sanções compatíveis com a gravidade da situação analisada.

Neste sentido, valioso trabalho publicado pelo Ministro Carlos Ayres de Brito, do Supremo Tribunal Federal. Cite-se:

“Mas qual a diferença entre ilegalidade e irregularidade? Legalidade é fácil: é aferir da compatibilidade do ato administrativo, da despesa do contrato, da licitação com a lei. E regularidade, o que significa regularidade? Exatamente legitimidade. (...)

Então, pelo art. 37, a Constituição torna o direito maior do que a própria lei. E poderíamos chamar esse art. 37 como consubstanciador desse mega princípio da legitimidade ou juridicidade, ou licitude, que é muito mais que simples legalidade. E o Tribunal de Contas foi contemplado com essa força de apreciar não só a legalidade das despesas, mas a regularidade na prestação das contas”.³

Por todo o exposto, voto pela **emissão de parecer favorável** à aprovação da prestação de contas do Senhor MARCOS PEREIRA DE OLIVEIRA, na qualidade de Prefeito do Município de **Vieirópolis**, relativa ao exercício de **2010**, e, em Acórdão separado, pelo (a):

1. Declaração de atendimento parcial às exigências da LRF em virtude dos *déficits* orçamentário e financeiro;

2. Procedência parcial da denúncia, pela confirmação, dentre os fatos denunciados, do precário controle de medicamentos no almoxarifado, com **aplicação de multa de R\$1.000,00 (um mil reais)** contra o gestor MARCOS PEREIRA DE OLIVEIRA, com base no art. 56, II, da LC 18/93, **assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias** para o recolhimento voluntário da multa ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, cabendo ação a ser impetrada pela Procuradoria Geral do Estado (PGE), em caso do não recolhimento voluntário, e a intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão da PGE, nos termos do § 4º do art. 71 da Constituição Estadual; **comunicando-se** a decisão à denunciante, Vereadora EVA PIRES GONÇALVES;

³ “A Real Interpretação da Instituição Tribunal de Contas”. In Revista do TCE/MG. Ano XXI, nº 2/2003, p. 49.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 02626/11

3. Julgamento regular com ressalvas das contas de gestão, à luz da competência conferida ao Tribunal de Contas pelo inciso II, art. 71, da Constituição Federal, ressalvas em razão de: **3.1)** acumulação indevida de cargos por parte do Secretário de Saúde; **3.2)** transporte de estudantes em veículos inadequados; **3.3)** não aplicação dos recursos disponíveis na conta do FUNDEB em operações financeiras; e **3.4)** precário controle de entradas e saídas de medicamentos no almoxarifado;

4. Aplicação de multa de R\$4.000,00 (quatro mil reais) contra o Senhor MARCOS PEREIRA DE OLIVEIRA, com fulcro no art. 56, II, da LCE 18/93, em razão de **4.1)** contratação de transporte de estudantes em veículos inadequados e **4.2)** não aplicação dos recursos disponíveis na conta do FUNDEB em operações financeiras, **assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias** para recolhimento voluntário da multa ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, cabendo ação a ser impetrada pela Procuradoria Geral do Estado (PGE), em caso do não recolhimento voluntário, e a intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão da PGE, nos termos do § 4º do art. 71 da Constituição Estadual;

5. Recomendação ao Prefeito no sentido de: **5.1)** guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais pertinentes, em especial a Lei de Licitações, Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei nº 11.494/2007; **5.2)** implementar um controle eficiente e confiável para o estoque de medicamentos do Município; e **5.3)** regularizar o serviço de transporte de estudantes, adequando-o à Resolução n.º 82/1998 do Conselho Nacional de Trânsito;

6. Representação à Procuradoria Geral de Justiça sobre o precário transporte de estudantes, em razão de Termo de Ajustamento de Conduta celebrado no âmbito daquele Órgão Ministerial;

7. Informação à supracitada autoridade que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, nos termos do art. 138, parágrafo único, inciso VI, e art. 140, parágrafo único, inciso IX, do RI do TCE/PB.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 02626/11

PARECER DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO TC Nº 02626/11, os MEMBROS do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-Pb), na sessão realizada nesta data, DECIDEM, à unanimidade, EMITIR e ENCAMINHAR ao julgamento da Egrégia Câmara Municipal de **Vieirópolis**, **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação da prestação de contas do **Prefeito Municipal de Vieirópolis**, Senhor **MARCOS PEREIRA DE OLIVEIRA**, relativa ao **exercício de 2010**, **INFORMANDO** à supracitada autoridade que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, conforme dispõe o art. 138, parágrafo único, inciso VI, do Regimento Interno deste Tribunal.

Registre-se e publique-se.
Sala das Sessões do TCE-PB.
Plenário Ministro João Agripino.

Em 13 de Junho de 2012



Cons. Fernando Rodrigues Catão
PRESIDENTE



Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR



Cons. Arthur Paredes Cunha Lima
CONSELHEIRO



Cons. Umberto Silveira Porto
CONSELHEIRO



Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
CONSELHEIRO



Cons. Arnóbio Alves Viana
CONSELHEIRO



Isabella Barbosa Marinho Falcão
PROCURADOR(A) GERAL