



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 05033/10

Fl. 1/8

Administração Direta Municipal. Prefeitura Municipal de São José dos Cordeiros. Prestação de Contas do Prefeito Fernando Marcos de Queiroz, relativa ao exercício de 2009. Emissão de parecer contrário à aprovação das contas. Emissão, em separado, de Acórdão com declaração de atendimento parcial aos preceitos da LRF. Aplicação de multa. Recomendações.

PARECER PPL TC 00162/11

RELATÓRIO

Examina-se a prestação de contas do Prefeito do Município de **SÃO JOSÉ DOS CORDEIROS, Sr. FERNANDO MARCOS DE QUEIROZ**, relativa ao **exercício financeiro de 2009**.

A Auditoria desta Corte ao analisar os documentos constantes na PCA, evidenciou, em relatório inicial de fls. 093/105, as observações a seguir resumidas:

1. A Prestação de Contas foi encaminhada ao Tribunal no prazo legal;
2. O Orçamento para o exercício, aprovado por Lei Municipal nº 135/2008, estimou a Receita e fixou a Despesa em R\$ 8.142.477,52, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares equivalentes a 100% da despesa fixada na Lei Orçamentária Anual;
3. A Receita Orçamentária Total Arrecadada somou R\$ 5.533.351,17 para uma Despesa Orçamentária Realizada de R\$ 5.650.345,03, gerando, na execução orçamentária, um superávit correspondente a 2,11% da receita orçamentária arrecadada;
4. O Balanço Financeiro registrou um saldo para o exercício seguinte de R\$ 542.699,74, sendo 99,772% deste valor registrado na conta "Bancos", e o restante na conta "Caixa";
5. O Balanço Patrimonial apresentou superávit financeiro no valor de R\$ 272.164,27;
6. Os gastos com obras e serviços de engenharia totalizaram R\$ 189.851,43, correspondendo a 3,36% da Despesa Orçamentária Total, sendo pagos no exercício R\$ 158.821,60;
7. No exercício, o ex-Prefeito e o ex-Vice-Prefeito receberam seus subsídios dentro dos limites legais;
8. Foram atendidas às exigências legais quanto às seguintes despesas consideradas condicionadas, uma vez que foram aplicados em relação às respectivas bases de cálculo:
 - 27,12% em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE);
 - 15,09% em ações e serviços públicos de saúde;
 - 40,17% em Despesas com Pessoal em relação ao Poder Executivo, e;
 - 44,77% em Despesas com Pessoal pelo Município.
9. Os repasses de recursos ao Poder Legislativo situaram-se dentro dos limites constitucionais;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 05033/10

Fl. 2/8

10. Foram apresentados os RREO e os RGF e a respectiva comprovação de suas publicações;
11. A Auditoria informou a existência do Documento de Denúncia nº 06212/10, o qual foi arquivado em virtude de não haver preenchido os requisitos exigidos para conhecimento dos fatos denunciados por parte desta Corte de Contas;
12. O Município não possui Regime Próprio de Previdência;
13. Não foi realizada diligência *in loco*.

Em seu Relatório Preliminar, o Órgão Técnico de Instrução concluiu pelo atendimento integral às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal e apontou irregularidades quanto à Gestão Geral, em razão das quais o Prefeito, após notificado, apresentou defesa formalizada no Documento nº 08576/11, tendo a Auditoria entendido que a documentação apresentada não foi suficiente para sanar todas as falhas inicialmente apontadas, restando, por conseguinte, as seguintes impropriedades:

1. O Balanço Orçamentário apresenta déficit equivalente a 2,11% da receita orçamentária arrecadada, descumprindo o art. 1º, § 1º da LRF, no que diz respeito à prevenção de riscos e ao equilíbrio da contas públicas;

2. O Balanço Patrimonial está incorretamente elaborado, tendo em vista que não houve a inclusão do parcelamento com o INSS no Passivo Permanente;

3. Conforme demonstrado, o Município realizou despesas sem licitação no montante de R\$ 307.645,55, correspondendo a 5,44% da despesa orçamentária total;

4. As aplicações de recursos oriundos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério, efetivamente realizadas pelo Município, foram da ordem de 55,22% da cota-parte do exercício mais os rendimentos de aplicação, não atendendo ao mínimo estabelecido de 60%;

5. Demonstrativo da Dívida Consolidada incorretamente elaborado, uma vez que não consta o valor da dívida do município com o INSS;

6. A Prefeitura de São José dos Cordeiros deixou de pagar em obrigações patronais ao INSS um valor em torno de R\$ 249.779,70;

7. Cessão irregular da Srª Maria de Fátima Sousa e a Srª Maria Odivane de Lima que são prestadoras de serviços. O instituto da Cessão aplica-se apenas a servidores efetivos, não se aplicando a servidores ocupantes de cargos comissionados ou pessoas contratadas pela administração pública;

8. A Prefeitura de São José dos Cordeiros empenhou/pagou no exercício de 2009, relativo a juros e multas no recolhimento de contribuições previdenciárias – INSS em atraso a quantia de R\$ 6.084,07, resultando em ato antieconômico e causando prejuízo ao erário;

9. Pagamento de salários abaixo do mínimo nacionalmente unificado, contrariando o disposto no Parecer Normativo PN – TC 52/04;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 05033/10

Fl. 3/8

10. Divergência entre os saldos informados nos extratos e os saldos conciliados informados no SAGRES;

11. Os veículos que realizaram transporte escolar alguns constam no DETRAN como “PLACA NÃO CADASTRADA” e em outros veículos, o contratante não é o proprietário, o que dificulta a responsabilização por parte da Prefeitura, em caso de multas ou outros danos causados pelos prestadores de serviços.

Os autos foram encaminhados ao Órgão Ministerial, que, em parecer da lavra do douto Procurador, Dr. André Carlo Torres Pontes (fls. 840/952), opinou no sentido de que este Tribunal de Contas:

a) Declare o atendimento parcial dos requisitos de gestão fiscal responsável, previstos na LC 101/2000;

b) Emita Parecer sugerindo à Câmara Municipal de São José dos Cordeiros a **reprovação** das contas de gestão geral do Prefeito do Município de SÃO JOSÉ DOS CORDEIROS, Sr. Fernando Marcos de Queiroz, relativas ao exercício de 2009, em razão de atos ilegais de gestão;

c) Julgue regulares com ressalvas as despesas sem as devidas licitações, sem imputação de débito, em face da ausência de danos materiais causados ao erário;

d) Julgue irregular a gestão dos demais recursos, com imputação de débito contra o gestor, em razão de danos ao erário, com valores atualizados;

e) Aplique multas ao gestor por danos ao erário e atos ilegais de gestão, com fulcro na Constituição Federal, art. 71, VIII, e LCE nº 18/93, arts. 55 e 56;

f) Represente à Receita Federal sobre os fatos relacionados às Contribuições Previdenciárias;

g) Recomende diligências no sentido de prevenir a repetição ou corrigir quando cabível as falhas acusadas no exercício de 2009.

O Processo foi agendado inicialmente para a sessão do dia 08 de Agosto de 2011, tendo o Pleno desta Corte, naquela ocasião, acatado documentação ofertada em sustentação oral pelo causídico do Município, sobre a qual a Auditoria, após análise, em Relatório de Complementação de Instrução, concluiu que restou comprovado o “saldo existente para o exercício seguinte, no valor de R\$ 36.085,84”, elidindo, pois, esta impropriedade, mantendo, entretanto as demais eivas.

O Processo foi adiado para a presente sessão, tendo sido realizadas as notificações de praxe.

É o Relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 05033/10

Fl. 4/8

VOTO DO RELATOR

Após manifestação conclusiva nos presentes autos, pelo douto Ministério Público junto a esta Corte, bem como da d. Auditoria, observa-se que restaram algumas irregularidades, sobre as quais o Relator passa a tecer as seguintes considerações:

- No que diz respeito à falha na Gestão Fiscal, conquanto a auditoria tenha concluído pelo atendimento integral às exigências da LRF, constatou-se Déficit Orçamentário equivalente a 2,11% da Receita Orçamentária Arrecadada, sendo oportuno lembrar que a lei Complementar 101/2000 elegeu o planejamento como princípio basilar, constituindo requisito de obrigatória observância por parte do Gestor para conduzir as suas ações pautadas na exigida responsabilidade fiscal. O fato enseja recomendação a fim de que, em exercícios subseqüentes, o Gestor responsável adote as medidas necessárias ao restabelecimento do equilíbrio orçamentário, sob pena de incidir nas penalidades decorrentes da reincidência na impropriedade verificada, inclusive na aplicação de multa;

- No que concerne às falhas de escrituração, tais como Balanço Patrimonial e Demonstrativo da Dívida Consolidada incorretamente elaborados não transmitindo a realidade municipal, este Relator entende que, embora se revistam de natureza formal, constituem-se em infração às Normas Brasileiras de Contabilidade NBC-T-1 e ofensa aos Princípios da Transparência, do Controle e da Publicidade, eis que não refletem a real situação patrimonial do Ente Municipal, além de ferir os princípios basilares da contabilidade e prejudicar o controle da execução orçamentária da Edilidade, não permitindo uma correta avaliação por parte dos agentes fiscalizadores da Gestão Pública, ensejando-se, por conseguinte, recomendações com fins à estrita observância aos princípios e normas legais pertinentes, sem prejuízo da aplicação de multa, com fulcro no art. 56, inciso II, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas;

- Em relação a despesas não licitadas, no valor de R\$ 307.645,55, correspondendo a 5,44% da despesa orçamentária (R\$ 5.650.345,03):

a) A Auditoria aponta, entre estes gastos, serviços de advocacia e de assessoria contábil, no montante de R\$ 79.500,00, além de serviços técnicos na elaboração de folha de pagamento (R\$ 18.000,00) e prestação de serviços na área de informática (R\$ 26.680,00), salientando que tais serviços não são passíveis de enquadramento nas hipóteses de inexigibilidade do art. 13 da Lei nº 8.666/93. Este Relator, com a devida *vênia* do entendimento do Órgão de Instrução, ressalta que, em seus julgados acerca da matéria em tela, este Tribunal tem entendido que, uma vez comprovados os serviços de assessoria jurídica e contábil, flexibiliza-se a rigidez da Lei 8.666/93, afastando-se a pecha por se tratar de irregularidade formal, não maculando, por conseguinte, as contas apresentadas pelo gestor. Os demais serviços, conquanto tenham sido efetivamente prestados, requerem uma atuação da Administração Municipal, no sentido de minimizar tais gastos, mediante a criação de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 05033/10

Fl. 5/8

cargos, preenchidos por concurso público, cujas atribuições contemplem estas atividades. É neste sentido que se deve nortear a gestão administrativa, buscando, assim, a eficiência e economicidade (relação custo x benefício) na aplicação dos recursos públicos;

b) Ademais, foram detectadas falhas de natureza formal (contratação de shows, aquisição de medicamentos, fornecimento de peças para veículos, entre outros), notadamente quanto a erro na indicação do objeto, empenho de despesa antes do procedimento de licitação e aquisição acima do valor licitado, eivas estas que não chegam a 3% do total das Despesas Orçamentárias do exercício, e que, conquanto não tenham causado danos ao erário, ensejam a aplicação de multa por descumprimento da Lei nº 8.666/93, à luz do art. 56, II, da Lei Complementar Estadual 18/93;

- No tocante à “aplicação de apenas 55,22% da receita do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério” com a devida *vênia* do Órgão Técnico, este Relator corrobora com o entendimento esposado pelo Parquet, posto que a auditoria, ao adotar uma interpretação restritiva das normas atinentes a tais despesas, desconsiderou a intenção precípua a que se prestou o legislador ao delinear os reais objetivos destas “obrigações públicas” previstas no ADCT, art. 60, inciso XII, e no art. 212, da Carta Maior do Ordenamento Jurídico pátrio, senão vejamos. Ao ser apurado o índice de investimento com recursos do FUNDEB na remuneração do magistério, foi excluída a quantia de R\$ 26.279,18, “*tendo em vista a constatação de que as retenções (previdência, consignações,...) não foram repassadas pela conta do FUNDEB, tendo sido pago somente o líquido aos profissionais, isto é, as retenções foram arcadas com outras fontes de recursos*” (vide fl. 97). Como salientou o MPJTCE-PB, o FUNDEB representa um subconjunto de recursos contidos no universo dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, vale dizer, os Municípios não são detentores do FUNDEB, apenas criam contas bancárias específicas para a administração dos recursos dele advindos, é o que se depreende da hermenêutica que se extrai do art. 60 da CF/88. Isto significa que, existe a possibilidade do cometimento de equívocos na aplicação dos valores depositados em outras contas (que não é a regra), sem que esse aspecto formal derogue o nível de aplicação, desde que a destinação material corresponda ao objetivo constitucional de manutenção e desenvolvimento do ensino básico e à remuneração condigna dos professores da educação. Neste norte, transcrevo trecho elucidativo da questão, constante do Parecer Ministerial, *in verbis* (fl. 846):

*“Constatado o engano, no máximo poderia gerar a possibilidade de se transferir de uma conta para outra – no caso da conta do FUNDEB para a conta de origem dos recursos -, **jamais descaracterizar a natureza do gasto.** Num exemplo extremo, se, por equívoco formal, todas as despesas custeáveis com recursos advindos do FUNDEB fossem adimplidas com recursos de outras fontes, poderia ser negada a satisfação material do comando normativo? No nosso sentir, não, porquanto a evidência substantiva não pode ser suplantada por uma mera informalidade”.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 05033/10

Fl. 6/8

Resta claro, pois, que, ao se incluir a parcela de R\$ 26.279,18, impugnada pelo Órgão Técnico, o valor absoluto de aplicação a este título passa a ser R\$ 235.171,55, que representa 62,17% da base de Receita de R\$ 378.285,30 (vide fl. 97), mantendo-se, assim, coerência com o explicitado nas linhas precedentes;

- Quanto à “Cessão irregular de duas servidoras” e “Pagamento de juros e multas no recolhimento de contribuições previdenciárias em atraso, na quantia de R\$ 6.084,07”, é de bom alvitre trazer à baila que o instituto da cessão aplica-se exclusivamente a servidores públicos efetivos, não sendo justificável o fato de que os pedidos de cessão tenham partido do Poder Judiciário, posto que o Gestor Público não se subordina a ordens manifestamente ilegais ou alheias ao bom direito. Tanto este fato quanto o relacionado ao pagamento de juros por atraso no recolhimento de contribuições previdenciárias, denotam falta de zelo e de controle por parte da Gestão Municipal, e infringem os princípios da legalidade, moralidade e eficiência, ensejando recomendação para que a atual Administração Municipal não reincida naquelas impropriedades, sob pena de vir a prejudicar contas futuras;

- No tocante ao “Pagamento de salários abaixo do mínimo nacionalmente unificado, contrariando o disposto no Parecer Normativo PN – TC 52/04”, são diversas as decisões emanadas pelos Tribunais Superiores reconhecendo a garantia constitucional do pagamento do salário mínimo aos trabalhadores, independentemente da forma de admissão, mormente quando o empregador é Ente de Direito Público. Neste norte, o TCE-PB inseriu em seus diplomas normativos e jurisprudência correlata a indicação de emissão de parecer contrário à aprovação de contas do Gestor que não observar o valor do salário mínimo no pagamento de seus servidores, sendo este o entendimento deste Relator;

- Quanto ao pagamento a menor ao INSS, referente à parte Patronal, no valor de R\$ 249.779,70, verifica-se nos autos (vide fl. 102) que esta quantia representa 47% do total devido no exercício, segundo cálculo estimativo da auditoria. O Relator entende que a ocorrência enseja comunicação à Receita Federal do Brasil - RFB para a adoção das medidas pertinentes;

- Por fim, o Órgão Técnico aponta para a existência de “veículos que realizaram transporte escolar com registro irregular no DETRAN, figurando alguns como “PLACA NÃO CADASTRADA”, e em outros veículos, o contratante não é o proprietário, o que dificulta a responsabilização por parte da Prefeitura, em caso de multas ou outros danos causados pelos prestadores de serviços”. A eiva vai de encontro aos princípios que regem a atividade administrativa estatal, notadamente o do controle, cuja finalidade atrela-se à própria natureza do Estado, que lhe limita a atividade e busca conformar necessariamente o desenvolvimento de suas ações à ordem jurídica. Destarte, como salienta o Parquet, o controle objetiva a defesa da própria administração e dos direitos dos administrados, bem como assegurar a cada ente da federação o pleno exercício da sua missão constitucionalmente outorgada. O fato enseja recomendação à Administração Municipal, no sentido de adotar as medidas necessárias à regularização da situação em tela, sob pena de vir a prejudicar o julgamento de contas futuras, no caso de sua persistência.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 05033/10

Fl. 7/8

Feitas estas considerações, este Relator **vota** no sentido de que este Tribunal de Contas emita **Parecer Contrário à Aprovação** das Contas apresentadas pelo Prefeito Municipal de São José dos Cordeiros, **Sr. Fernando Marcos de Queiroz**, relativas ao **exercício financeiro de 2009**, e, em Acórdão separado:

1) Declare o atendimento parcial às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, relativamente aquele exercício financeiro;

2) Aplique multa ao supramencionado gestor municipal, no valor de R\$ 2.805,10 (dois mil, oitocentos e cinco reais e dez centavos), com base no art. 56, incisos II e III, da Lei Orgânica deste Tribunal, assinando-lhe o prazo de 30 (dias) dias para o recolhimento voluntário à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva, desde logo recomendada;

3) Represente à Receita Federal do Brasil para que adote as medidas de sua competência em relação às contribuições previdenciárias – parte patronal, pagas a menor;

4) E, finalmente, recomende à Administração Municipal no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, da Lei 8.666/93, da Lei 4.320/64 e das normas emanadas por esta Casa, bem como organizar e manter a Contabilidade do Município em consonância com os princípios e regras contábeis pertinentes, sob pena de desaprovação de contas futuras e outras cominações legais, inclusive multa.

É o Voto.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC nº 05033/10; e

CONSIDERANDO que a declaração de atendimento parcial aos preceitos da LRF constitui objeto de Acórdão a ser emitido em separado;

CONSIDERANDO o Parecer do Ministério Público junto a este Tribunal de Contas;

CONSIDERANDO o mais que dos autos consta;

Os MEMBROS do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), na sessão plenária realizada nesta data, decidem, à unanimidade, emitir e encaminhar ao julgamento da Egrégia Câmara Municipal de São José dos Cordeiros este **Parecer Contrário à Aprovação** das Contas apresentadas pelo Prefeito Municipal de São José dos Cordeiros, **Sr. Fernando Marcos de Queiroz**, relativas ao **exercício financeiro de 2009**.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 05033/10

Fl. 8/8

Publique-se.
Plenário Ministro João Agripino.
João Pessoa, 29 de Setembro de 2011.

Conselheiro Fernando Rodrigues Catão
Presidente

Conselheiro Arthur Paredes Cunha Lima
Relator

Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho

Conselheiro Arnóbio Alves Viana

Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira

Conselheiro Umberto Silveira Porto

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

Em 28 de Setembro de 2011



Cons. Fernando Rodrigues Catão
PRESIDENTE



Cons. Arthur Paredes Cunha Lima
RELATOR



Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
CONSELHEIRO



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
CONSELHEIRO



Cons. Umberto Silveira Porto
CONSELHEIRO



Cons. Arnóbio Alves Viana
CONSELHEIRO



Isabella Barbosa Marinho Falcão
PROCURADOR(A) GERAL EM EXERCÍCIO