



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO-TC-06110/10

*Poder Executivo Municipal. Administração Direta Municipal. Prefeitura de Sapé. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2009. Prefeito. Agente Político. Contas de Governo. Apreciação da matéria para fins de emissão de PARECER PRÉVIO. Atribuição definida 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 nº 18/93 - **Créditos adicionais abertos/utilizados sem correspondente fonte de recursos - Despesas sem licitação - Incorreção nos Demonstrativos Contábeis - Recolhimento a menor de contribuições previdenciárias patronais - Despesas não comprovadas - Saldo financeiro não comprovado - Despesas insuficientemente comprovadas - Transgressões a Princípios da Administração Pública, a dispositivos de natureza constitucional, infraconstitucional e regulamentar. EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS, exercício 2009. Encaminhamento à consideração da egrégia Câmara de Vereadores de Sapé. Através de Acórdão em separado, atribuição definida no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 18/93, julgar as contas de gestão do Chefe do Executivo, na condição de Ordenador de Despesas, pelo(a): atendimento integral às exigências da LRF, aplicação de multa e imputação de valor ao Gestor municipal por danos amargados pelo Erário, representação à Receita Federal, ao DETRAN, ao MPE e recomendações.***

PARECER PPL-TC- 0269 /2011

RELATÓRIO

*Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas do Município de Sapé, relativa ao exercício financeiro de 2009, de responsabilidade do Prefeito e Ordenador de Despesas, Srº **João Clemente Neto**.*

A Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal V – DIAGM V, com base nos documentos insertos nos autos, emitiu relatório inicial de fls. 41/64, em 22/06/2011, evidenciando os seguintes aspectos da gestão municipal:

1. Sobre a gestão orçamentária, destaca-se:

- a) o orçamento foi aprovado através da Lei Municipal n.º 967/2008, de 23 de dezembro de 2008, estimando receita e fixando despesa em R\$ 39.752.902,40, como também autorizando abertura de créditos adicionais suplementares em 30% da despesa fixada na LOA;*
- b) a Lei Municipal nº 3.506/2006 autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares, no valor de R\$ 8.651.907,45, equivalente a 15% da despesa fixada na LOA;*
- c) durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares no montante de R\$ 13.863.965,13, tendo como fonte principal recursos provenientes de anulação de dotações e, uma ínfima parte, precisamente 3,39%, lastreada pela anulação da Reserva de Contingência;*
- d) a entidade abriu Crédito Especial no valor de R\$ 1.110.512,99 respaldando-se na Lei Municipal de nº 995/2009, de 02/12/2009;*
- e) a receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou o valor de R\$ 36.729.695,96, inferior em 7,60 % do valor previsto no orçamento;*
- f) a despesa orçamentária realizada atingiu a soma de R\$ 40.217.481,80, superior em 1,17% do valor previsto no orçamento;*

- g) o somatório da Receita de Impostos e das Transferências – RIT¹ atingiu a soma de R\$ 19.656.571,13;
- h) a Receita Corrente Líquida - RCL² alcançou o montante de R\$ 35.635.387,99.

2. No tocante aos demonstrativos apresentados:

- a) o Balanço Orçamentário apresenta déficit equivalente a 5,02% da receita orçamentária arrecadada;
- b) o Balanço Financeiro registrou um saldo para o exercício seguinte, no valor de R\$ 930.773,72, distribuídos entre Bancos e Caixa, nas proporções de 99,19% e 0,81%, respectivamente;
- c) o Balanço Patrimonial evidenciou déficit financeiro no valor de R\$ 6.962.840,27;
- d) a dívida municipal atingiu, ao final do exercício, a importância de R\$ 19.352.563,54, correspondendo a 83,64% da receita orçamentária total arrecadada, sendo que deste total 42,06% é decorrente da Dívida Flutuante e 57,94% da Fundada, e apresenta um acréscimo de 30,48%, quando confrontada com a do exercício anterior.

3. Referente à estrutura da despesa, apresentou a seguinte composição:

- a) as remunerações dos Vereadores foram analisadas junto com a Prestação de Contas da Mesa da Câmara Municipal, tendo sido o respectivo Processo julgado pelo Pleno em 17/08/2011;
- b) as despesas com a Administração Indireta Municipal – o Fundo de Previdência de Sapé e o Fundo Municipal de Saúde de Sapé – estão sendo analisadas em processos específicos;
- c) os gastos com obras e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$ 250.504,70 correspondendo a 0,62% da Despesa Orçamentária Total (DOTR), tendo sido pagos no exercício o montante de R\$ 216.707,19, os quais, para fins de avaliações, estão sendo acompanhados em processo específico, conforme determina a RN-TC-06/2003³.

4. Quanto aos gastos condicionados:

- a) a aplicação de recursos do FUNDEB na remuneração e valorização dos profissionais do magistério (RVM) atingiu o montante de R\$ 5.075.786,92 ou **59,237%** das disponibilidades do FUNDEB (limite mínimo=60%);
- b) a aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) alcançou o montante de R\$ 4.897.555,33 ou **25,03%** da RIT⁴ (limite mínimo=25%);
- c) o Município despendeu em saúde, com recursos próprios, a importância de R\$ 3.130.950,77 ou **16,00%** da RIT;
- d) as despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R\$ 22.040.961,39 ou **61,85%** da RCL (limite máximo=60%);
- e) as despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R 21.012.122,12 ou **58,96%** da RCL (limite máximo=54%).

Considerando as falhas apontadas pelo Órgão de Instrução em seu relatório inicial, e atendendo aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Relator determinou, em 28/06/2011 (fls. 67), com publicação na edição de número 334 do DOE-TCE, em 07/07/2011, a notificação, do Sr. João Clemente Neto, gestor do município. Este, por intermédio de seu representante legal, fez acostar aos autos justificativas, acompanhadas de vasta documentação de suporte (fls. 78/649).

Atendendo ao despacho exarado pelo Relator (fl. 651), o Órgão Auditor, após análise minudente de todos os documentos acostados, em sede de relatório de exame de defesa (fls. 652/671), em 22/09/2010, manifestou entendimento mantendo as seguintes irregularidades atribuídas ao exercício de 2009, sob responsabilidade do então Prefeito, Srº **João Clemente Neto**:

Gestão Fiscal:

- 1) Pelo não atendimento às disposições da LRF quanto a:

¹ Vide RT às fls. 54

² Vide RT às fls. 55

³ Vide Processo TC-7775/11

⁴ RIT - 19.565.571,43

- 1.1 *Gastos com pessoal, correspondendo a 61,85% da RCL, em relação ao limite (60%) estabelecido no art. 19 da LRF;*
- 1.2 *Gastos com pessoal, correspondendo a 58,96% da RCL, em relação ao limite (54%) estabelecido no art. 20 da LRF e não indicação de medidas em virtude da ultrapassagem de que trata o art.55 da LRF;*

Gestão Geral:

- 1) *Utilização de recursos da Reserva de Contingência, no montante de R\$ 152.688,08, para suplementar despesas não classificadas como Passivos contingentes, contrariando Lei nº 101/2000;*
- 2) *Abertura de créditos adicionais no valor de R\$ 1.325.813,56, sem fontes de recursos;*
- 3) *Omissão de despesa orçamentária no valor de R\$ 310.201,11, referente à despesa de obrigações previdenciárias (parte patronal) devidas ao Instituto de Previdência Própria;*
- 4) *Balanço Orçamentário, Financeiro e Patrimonial incorretamente elaborados;*
- 5) *Déficit orçamentário equivalente à 5,02% da receita orçamentária arrecadada;*
- 6) *Realização de despesa orçamentária sem autorização legislativa, no valor de R\$ 768.791,10 (R\$ 12.965,66 + R\$ 5.525,38 + R\$ 1.082,35 + R\$ 749.217,71);*
- 7) *Saldo financeiro não comprovado no montante de R\$ 74.359,25 (R\$ 4.463,82 + R\$ 69.895,43);*
- 8) *Insuficiência financeira, no valor de R\$ 7.209.344,47, para pagamento de dividas de curto prazo;*
- 9) *Pagamento indevido de consignações (empréstimos) de servidores exonerados no valor de R\$ 13.794,99;*
- 10) *Não adoção de medidas administrativas e/ou judiciais para recuperação de créditos no valor de R\$ 166.284,82;*
- 11) *Divergências entre os Demonstrativos das Variações Patrimoniais, das Dívidas Flutuante e Fundada;*
- 12) *Divergências entre o Balanço Patrimonial e os Demonstrativos das Variações Patrimoniais do Poder Executivo e Consolidado ocasionando sérios problemas na análise da Prestação de Contas Anual;*
- 13) *Aumento da dívida flutuante em torno de 30,48% em relação a dívida flutuante anterior;*
- 14) *Despesas não licitadas no valor de R\$ 1.183.433,56, correspondendo a 11,28% da despesa licitável;*
- 15) *Aplicação de 59,23% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério;*
- 16) *Não realização de concurso público com o agravante da contratação elevada de servidores;*
- 17) *Despesas insuficientemente comprovadas com assessorias, no valor de R\$ 73.500,00;*
- 18) *Pagamento de despesa extra-orçamentária no valor de R\$ 220.051,43, sem a devida comprovação;*
- 19) *Excesso de combustível no valor de R\$ 399.952,85;*
- 20) *Não repasse ao Instituto Próprio do valor de R\$ 634.125,07, referente às obrigações previdenciárias por parte do empregador;*
- 21) *Pagamento de multas e juros no valor de R\$ 7.394,31, referente a parcelamento realizado com o Instituto Próprio do município;*
- 22) *Pagamento de multas e juros, no valor de R\$ 142.086,97, referente ao atraso de pagamento de obrigações previdenciárias devidas à Receita Federal;*
- 23) *Falta de controle dos parcelamentos realizados junto ao INSS;*

Chamado aos autos para opinar, o Parquet, por meio do Parecer nº 01468/11, da lavra da eminente Procuradora Elvira Samara Pereira de Oliveira, após discorrer sobre os temas levantados pelo órgão de Instrução desta Casa, opinou no sentido da:

- **Emissão de parecer contrário** à aprovação das contas anuais do **Chefe do Poder Executivo do Município de Sapé, Sr. João Clemente Neto, exercício de 2009;**
- **Declaração de atendimento parcial** às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), nos termos dos relatórios da Auditoria;
- **Imputação de débito** ao Prefeito Municipal de Sapé, Sr. João Clemente Neto, em face das seguintes irregularidades: (a) saldo financeiro não comprovado no montante de R\$ 74.359,25; (b) despesas insuficientemente comprovadas com assessorias, no valor de R\$ 73.500,00; (c) pagamento de despesa extra-orçamentária no valor de R\$ 224.001,43, sem a devida comprovação; (d) excesso de combustível no valor de R\$ 399.952,85;
- **Cominação de multa pessoal** ao sobredito gestor, com fulcro no art. 56, II, em decorrência da prática de grave infração a preceitos e disposições constitucionais e legais;
- **Recomendação ao Prefeito Municipal de Sapé**, para adoção de medidas visando a evitar todas as irregularidades e infrações à Constituição, à Lei 4.320/64, às Resoluções deste Tribunal;
- **Autuação de processo específico** para o exame de todas as contratações a título precário, não precedidas de concurso público, a fim de se aquilatar a efetiva burla ao princípio do acesso aos cargos e funções públicas no Município de Sapé;
- **Remessa de cópia** dos presentes ao Ministério Público Comum, para análise dos indícios de cometimento de atos de improbidade administrativa (Lei 8.429/92), crimes licitatórios (Lei 8.666/93), e crimes contra a Administração pelo **Sr. João Clemente Neto**, viabilizando-lhe, assim, a adoção das medidas que entender cabíveis.

O Relator fez incluir o feito na pauta do dia 30/11/2011, com as intimações de praxe.

VOTO DO RELATOR

O procedimento de exame e julgamento da prestação de contas anuais é expressão máxima do poder controlador dos Tribunais de Contas, exercido em auxílio aos Legislativos Estadual e Municipais, dado que, contrariamente aos sistemas de controladoria adotados em outros países, permite às Cortes de Contas exercer juízo sobre a gestão dos responsáveis pela administração de recursos públicos, bem como fazer determinações e imputar sanções, as quais, no que tange ao mérito, não são recorríveis a outros órgãos que não aos próprios Tribunais de Contas.

Sobre o tema, cabe registrar que o instituto de prestar contas iniciou o seu desenvolvimento a partir dos registros contábeis débito ou crédito relativos a operações comerciais e financeiras; evoluindo para além da simples memória das transações mercantis, para um ciclo de planejamento e execução orçamentária. A rigor, prestar contas sempre trouxe a conotação de dar informação sobre pessoa ou coisa (incluindo valores) pela qual se é responsável.

Hodiernamente, a função do instituto da prestação de contas parte da obrigação social e pública de prestar informações sobre algo pelo o qual se é responsável (atribuição, dever). Conceito basilar da transparência e do controle social, tal responsabilidade está intrinsecamente ligada ao conceito de accountability, em língua pátria, Governança, que nada mais é do que a capacidade do governo de responder às demandas da sociedade, à transparência das ações do poder público e à responsabilidade dos agentes políticos e administradores públicos pelos seus atos, transcendendo, assim, ao conceito tradicional do prestar de contas.

Aplicado ao controle externo, esse olhar é um marco teórico fundamental para a determinação de qual aspecto da gestão será examinado e cobrado dos administradores públicos – legalidade, economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, sendo um importante instrumento que proporciona a instrumentalização das ações de fiscalização dos Tribunais de Contas.

Em relação à Gestão Fiscal:

- Gastos com pessoal, correspondendo a 61,85% da RCL, em relação ao limite (60%) estabelecido no art. 19 da LRF;

- Gastos com pessoal, correspondendo a 58,96% da RCL, em relação ao limite (54%) estabelecido no art. 20 da LRF e não indicação de medidas em virtude da ultrapassagem de que trata o art. 55 da LRF.

Toda a ação governamental deve ser prévia e cuidadosamente planejada, com vistas a alocar recursos disponíveis em quantidade suficiente ao atingimento dos fins a que se destina, considerando-se os princípios da eficiência, eficácia e efetividade. O equilíbrio financeiro-orçamentário é o norte para onde aponta a bússola das boas práticas de gestão administrativa, eventuais desvios hão de ser corrigidos em conformidade com os mandamentos pré-estabelecidos nas normas legais.

Levando-se em conta que grande parte dos desequilíbrios orçamentário-financeiros decorria de gastos com pessoal, a Lei Complementar nº 101/00 tratou do assunto referenciado nos artigos 18 a 23, como, entre outros, pedra angular da busca da estabilidade perseguida. Estabeleceram-se limites de despesas dessa natureza e medidas a adotar na hipótese de superados esses. Em princípio, ultrapassar o limiar determinado não enseja a emissão de parecer contrário à aprovação das contas, porquanto existe lapso temporal legal para o retorno a normalidade. Contudo, se exige a indicação/adoção de medidas, por parte da Administração, para a correção dos desvios verificados, situação que exorbita a discricionariedade do gestor. Em outros termos, sobejado o teto do diploma legal, a implantação das providências é ato vinculado, não podendo o responsável se furtar do dever de fazê-lo, sob pena de negatização de suas contas.

Registre-se, também, que a LRF prevê, em seu artigo 66, um tratamento diferenciado em relação aos prazos estabelecidos nos arts. 23, 31 e 70 do citado diploma legal, senão vejamos:

“Art.66. Os prazos estabelecidos nos arts. 23, 31 e 70 serão duplicados no caso de crescimento real abaixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres.

§ 1º Entende-se por baixo crescimento a taxa de variação real acumulada do Produto Interno Bruto inferior a 1% (um por cento), no período correspondente aos quatro últimos trimestres.⁵

§ 2º A taxa de variação será aquela apurada pela Fundação Instituto de Geografia e Estatística ou outro órgão que vier a substituí-la, adotada a mesma metodologia para apuração dos PIB nacional, estadual e regional.”

Segundo os dados divulgados pelo IBGE, ao final do exercício de 2009, a taxa acumulada do Produto Interno Bruto do Brasil teve uma retração de 0,2% e, naquela oportunidade, registrou o Instituto Brasileiro de Geografia, tratar-se do primeiro resultado negativo da atividade econômica brasileira desde 1992⁶.

Por fim, tendo em vista que a legislação aplicável assinala como irregularidade, não a ultrapassagem dos limites previstos na lei, mas sim a falta da recondução das despesas de pessoal àqueles limites impostos, dentro dos prazos legais, bem como resta caracterizada a situação prevista no artigo 66 da Lei Complementar Nacional 101/00, a citada falha não tem o condão de macular a presente Gestão Fiscal, devendo, entretanto, de forma imperiosa, tais limites serem observados quando da apreciação das contas de 2011 por esta Casa.

Em relação à Gestão Geral:

- Utilização de recursos da Reserva de Contingência, no montante de R\$ 152.688,08, para suplementar despesas não classificadas como Passivos contingentes, contrariando Lei nº 101/2000;

Antes que possamos adentrar no mérito da falha apontada pelo Órgão Técnico deste Tribunal, é mister tecer algumas considerações acerca da Reserva de Contingência, instituto orçamentário criado pelo Decreto-Lei Nº 200/67, e modificado pelo Decreto-Lei Nº 900/69, àquela época tinha por finalidade, exclusiva o aporte de recursos para suplementar as despesas de pessoal no âmbito do Governo Federal. Somente em 1974, por meio da Portaria Ministerial Nº 09 - MINIPLAN - , é que os Estados e Municípios seriam autorizados a utilizar tal instrumento em suas peças orçamentárias mantida, logicamente, a finalidade.

⁵ Grifo nosso

⁶ <http://economia.estadao.com.br/noticias/economia,pib-do-brasil-fecha-2009-com-retracao-de-02-a-primeira-queda-anual-em-17-anos,8580,0.htm>

O Decreto-Lei Nº 1763/80, viria ampliar a função da **Reserva de Contingência** autorizando a sua utilização como fonte de recursos para a abertura de créditos adicionais suplementares e especiais. Tal dotação, à época, constituía-se de uma parcela do superávit corrente apurado no cotejo entre as Receitas Correntes e as Despesas Correntes, sobre o qual era aplicado um percentual estabelecido pelo próprio administrador.

Nos dias correntes, em conformidade com o previsto no artigo 5º, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Reserva de Contingência consta da lei de meios, sua forma de utilização e montante devem ser calculados com base na **Receita Corrente Líquida**, o qual serão estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, e destinados, em princípio, ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

Após a edição da LCN 101/00 a destinação dos recursos orçamentários alocados à luz da reserva de contingência, em razão de um ponderado vacuum legis regulamentar, foi objeto de teses e discussões, muitas vezes oriundas dos próprios órgãos de Controle Externo, fato que terminou por gerar entendimentos confusos e práticas por vezes não recomendadas. Em razão de tal fato, em 2001, a Portaria Interministerial Nº 163, de 4 de maio de 2001, no seu artigo 8º, esclarece:

“Art. 8º - A dotação global denominada Reserva de Contingência, permitida para a União no art. 91 do Decreto-Lei Nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, ou em atos das demais esferas de Governo, a ser utilizada como fonte de recursos para a abertura de créditos adicionais e para o atendimento ao disposto no art. 5º, inciso iii, da Lei Complementar Nº 101, de 2000, sob coordenação de órgão responsável pela sua destinação, será identificada nos orçamentos de todas as esferas de Governo pelo código 99.999.9999. XXXX.XXXX, no que se refere às classificações por função e subfunção e estrutura programática, onde o X representa a codificação da ação e o respectivo detalhamento.”

Merece registro, ainda, citar o entendimento do brilhante professor Heraldo da Costa⁷ acerca do instituto da Reserva de Contingência:

“De forma inovadora a Portaria utiliza a expressão créditos adicionais, no plural, o gênero, sem, portanto, se referir especificamente a este ou àquele, ou seja, a Reserva de Contingência passa a ser fonte de recursos para a abertura de créditos suplementares especiais e extraordinários, conquanto para estes a legislação pertinente não exija a existência de tais recursos em razão da excepcionalidade da situação.

Resta, afinal, compreender o significado, no sentir do legislador, do que vem a ser passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos constantes, terminologia grafada na parte final do caput do mencionado Art. 5º da LRF, os quais serão atendidos pela Reserva de Contingência, que passa a ser uma espécie de provisão orçamentária.

São exemplos de passivos contingentes, também conhecidos como superveniências passivas, riscos financeiros já existentes decorrentes de ações judiciais trabalhistas, cíveis, previdenciárias, indenizações por desapropriações e outros que poderão causar perdas ou danos ao patrimônio da entidade, bem como comprometer a execução de ações planejadas para serem executadas no período em que as ocorrências se efetivaram.

Em realidade, a Reserva de Contingência é uma dotação alocada no orçamento, ainda que não se trate, em princípio, de uma despesa, posto que não tenha tal tratamento e nem poderia ter, pois existe uma restrição relacionada com a sua finalidade, ou seja, ela está destinada a atender àquelas obrigações imprevistas ou riscos que podem estar, ou já estão, influenciando a execução de uma ação qualquer que o governo tenha planejado para o período”.

Note-se que a Auditoria desta Casa identificou a utilização de parte da dotação da Reserva de Contingência no pagamento de sentenças judiciais, despesa compatível com a legislação em vigor, entretanto, a utilização do montante de R\$ 152.688,08, também apontada na instrução inicial, não restou caracterizada como inserta nas previsões legais.

A defesa não demonstrou que o gasto foi realizado em conformidade com a previsão constante do Anexo de Riscos Fiscais, peça integrante da LDO/2009⁸ daquela Edilidade, bem como não restou provado que as despesas lastreadas pela Reserva de Contingência inserir-se-iam na qualidade de obrigações

⁷ REIS, Heraldo da Costa, A Reserva de Contingência in (http://www.acopesp.org.br/artigos/heraldo_costa/reserva_de_contingencia.htm#_msoanchor_1)

⁸ Doc TC-9510/09

imprevistas que, se não atendidas, comprometeriam uma ou mais ações governamentais essenciais para o atendimento da função pública perante a sociedade.

Por fim, não resta outra possibilidade que não a de acompanhar o entendimento já formado nos autos, pela Auditoria, e compartilhado pelo Ministério Público desta Casa, isto posto, vislumbro não só o descumprimento a um regramento legal imposto ao gestor público, bem como uma situação adversa aos princípios que norteiam a utilização da Reserva de Contingência após a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal.

- Abertura de créditos adicionais sem fontes de recursos;

O Órgão de Instrução deste Tribunal aponta a existência de Créditos Adicionais abertos/utilizados sem fonte de recursos no valor de R\$ 1.325.813,56; vez que foram abertos/utilizados créditos adicionais suplementares e especiais nos montantes de R\$ 11.925.870,72 e R\$ 3.664.880,05, respectivamente, tendo como fonte de recurso anulação de dotações (R\$ 13.656.078,99) e operação de crédito (R\$ 479.465,62), que somados atingem a quantia de R\$ 15.461.358,17); contrariando o artigo 167, inciso V, da Constituição Federal, bem como o disciplinado no art. 43 da Lei nº 4.320/64, in verbis:

“CF/88:

Art. 167. São vedados:

(...)

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes

Lei 4.320/64:

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa”.

Assim, a abertura e utilização de créditos adicionais sem fonte de recursos constituem ato ilícito, porquanto realizado ao arrepio do normativo legal que regulamenta a matéria, e principalmente por afetar um mandamento constitucional, motivos que ensejam emissão de Parecer Contrário.

- Omissão de despesa orçamentária no valor de R\$ 310.201,11, referente à despesa de obrigações previdenciárias (parte patronal) devidas ao Instituto de Previdência Próprias.

O patrimônio do servidor público é matéria de relevo em nosso ordenamento pátrio, ocupando, inclusive, destaque na Lei de Responsabilidade Fiscal, dessa forma, deve o gestor dedicar especial atenção em relação ao devido e efetivo registro das receitas e despesas atinentes aos Institutos de Previdência Próprios, bem como a criação de obrigações de caráter contributivo, não só por parte dos servidores como também inerentes ao empregador, neste caso o Poder Executivo Municipal, de forma a assegurar o fiel cumprimento das projeções atuárias

Não resta dúvida ter a Defesa acostado aos autos explicações, acatadas pela Auditoria, em relação ao repasse tardio dos valores omissos no Balanço Orçamentário, entretanto, tal ato administrativo vincula-se de sobremaneira ao sistema financeiro, e não mais ao Orçamentário, posto que tal fato não possui o condão de reorganizar o equilíbrio orçamentário que restou prejudicado nas contas anuais.

A situação fática traduz-se em prática irregular que fere os princípios basilares da Lei 4.320/64, e afronta, ainda, o artigo 50, inciso II da LCN 101/00, além disso, o repasse tardio, por si só, já demonstra que a própria Defesa reconhece a dicotomia existente entre as obrigações patronais devidas, ao Regime Próprio de Previdência, e aquelas registradas no sistema orçamentário da edilidade, atentando contra os princípios e normas legais pertinentes e ensejando a aplicação de multa com fulcro no artigo 56 da LOTCE.

- Balanço Orçamentário, Financeiro e Patrimonial incorretamente elaborados;

- Déficit orçamentário equivalente à 5,02% da receita orçamentária arrecadada.

O sistema de contabilidade pública é composto de subsistemas, a saber: orçamentário, financeiro, patrimonial, custos e compensação. Os declinados subsistemas são intrinsecamente ligados, muito embora cada um desses possa ser considerado de forma individualizada.

Segundo o subsistema orçamentário, o empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição (art. 58,

Lei n° 4.320/64), sendo vedada a realização de despesa sem prévio empenho (art. 60, Lei n° 4.320/64). Em outras palavras, para fins orçamentários, a despesa nasce com a regular emissão do empenho, que deve indicar, por obrigação, a existência de dotação suficiente para atendê-la.

As ponderações iniciais são necessárias para historiar a vertente irregularidade.

Conforme a Auditoria, no exercício em crivo, as incorreções detectadas no Balanço Orçamentário decorrem da escrituração indevida de despesas orçamentárias como extra-orçamentárias, no valor de R\$ 255.419,53 (pagamentos de PASEP, parcelamento de confissão de dívida, outras despesas a empenhar e despesas com responsabilidade em apuração, nos valores de R\$ 235.846,14, R\$ 12.965,66, R\$ 5.525,38 e R\$ 1.082,35, respectivamente), além disso, verificou-se a falta de empenhamento de despesas com obrigações patronais e a contabilização de despesas sem autorização legislativa.

No tocante ao Balanço Financeiro o Órgão de Instrução identificou a anulação de empenhos no valor de R\$ 818.959,76 sem o respectivo cancelamento dos pagamentos indevidamente escriturados, bem como a falta de comprovação de saldos bancários c/c:9274-6 (FOPAG) R\$ 63.238,55, c/c:15.925-5 (MERENDA) R\$ 4.012,80 e c/c:9029-8 (TRANSPORTES ESCOLARES) R\$ 2.644,08 no montante de R\$ 69.895,43.

Verifica-se no Balanço Patrimonial a contabilização errônea das contas “valores a recuperar” e “diversos responsáveis”, a falta de contabilização, no Passivo Permanente, de dívida derivada de termo de parcelamento realizado junto ao Instituto de Previdência Própria do Município. Além disso, o Demonstrativo das Variações Patrimoniais deixou de registrar dívida junto à Caixa Econômica Federal (PASPEP) no valor de R\$ 523.834,86, bem como um auto de infração emitido pelo IBAMA, na quantia de R\$ 109.287,22, em virtude de violações ambientais cometidas pela Prefeitura Municipal de Sapé.

Quanto ao Déficit Orçamentário, este decorreu da liquidação de despesas sem o devido lastro financeiro, ocasionando um desequilíbrio na execução do orçamento do exercício em análise, tal situação, à luz do § 1º, art. 1º da LRF, denota a falta de planejamento e o pouco cuidado com o tratar das verbas públicas, devendo, pois, o Chefe do Poder Executivo Municipal, adotar práticas administrativas que demonstrem uma ação planejada e transparente onde se verifique o zelo pelo patrimônio público, a prevenção aos riscos e a correção daqueles desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, ou seja, por assim dizer, uma gestão responsável.

Faz-se mister, portanto, que os órgãos e as entidades organizem e mantenham sua contabilidade em estrita consonância com os princípios e normas legais pertinentes, o que não ocorreu in casu. De se ver que tais falhas ensejam aplicação de multa com fulcro no art. 56 da LOTCE

- Realização de despesa orçamentária sem autorização legislativa, no valor de R\$ 768.791,10 (R\$ 12.965,66 + R\$ 5.525,38 + R\$ 1.082,35 + R\$ 749.217,71).

A liquidação da despesa pública está condicionada ao prévio empenho o qual decorre da existência dos créditos orçamentários autorizados no Orçamento ou nos Créditos Adicionais devidamente autorizados pelo Poder Legislativo.

Quando se gasta acima daquilo de que foi autorizado, se descumpre todo um sistema orçamentário e de contabilidade pública previsto na legislação. A Carta Régia, em seu inciso II do art. 167, proíbe a realização de despesas que excedam os créditos orçamentários ou sem a prévia autorização do Legislativo, e, em decorrência de tal comando, a LCN-101/00, legislação que estabelece normas de finanças públicas, determina que as despesas sem adequação orçamentária, ou seja, sem dotação suficiente, sejam consideradas nulas, irregulares e lesivas ao patrimônio público.

“CF/88:

Art. 167. São vedados:

(...)

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

LRF

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 (...)

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária (...)

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício”.

Como também é possível depreender nos autos, a Defesa nada ou pouco trouxe de argumentos capazes de elucidar a situação apontada pela Auditoria desta Casa, restando, de forma qualificada, irregularidade que afronta diretamente um dos princípios basilares do nosso mandamento constitucional, o desrespeito à soberania orçamentária emanada do Legislativo Municipal.

- Saldo financeiro não comprovado no montante de R\$ 74.359,25 (R\$ 4.463,82 + R\$ 69.895,43);

- Insuficiência financeira, no valor de R\$ 7.209.344,47, para pagamento de dívidas de curto prazo.

O instrumento contábil que permite ao Gestor demonstrar os recursos recebidos, aqueles aplicados e os restantes, como prova de uma boa condução da gestão dos recursos públicos, é o Balanço Financeiro, entretanto, àquele enviado ao Tribunal pelo Município de Sapé em observância da RN-TC-99/97, demonstra claramente o descaso com o tratar das verbas públicas.

O saldo financeiro para o exercício seguinte, resultado de uma equação de equilíbrio entre os haveres e os deveres da Edilidade deixam, por fim, transparecer que os recursos ali registrados carecem de comprovação fátil, uma vez que os extratos bancários apresentados não condizem com os valores constantes do Balanço apresentado, além disso, as obrigações assumidas não possuem lastro suficiente para serem saldadas, fato que compromete o equilíbrio financeiro e, caso venham a se repetir nos exercícios seguintes, comprometerão sobremaneira a próxima gestão daquele município, ferindo frontalmente a previsão contida no §1º do art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Acosto-me ao entendimento firmado pelo Parquet, no tocante ao saldo insuficientemente comprovado, pois fica patente não apenas a existência de mera falha formal ou contábil, uma vez que ocorrências dessa natureza geram prejuízo ao desempenho da atividade administrativa. A não comprovação da destinação conferida a recursos públicos enseja a repetição da quantia respectiva aos cofres públicos municipais, a aplicação da devida punição de natureza pecuniária ao gestor, além de implicar em indício da prática de ato de improbidade, a ser oportunamente comunicada ao Ministério Público Comum, por ser dever de ofício de todo aquele que tenha notícia ou informação de tal acontecimento.

- Pagamento indevido de consignações (empréstimos) de servidores exonerados no valor de R\$ 13.794,99.

A realização de empréstimos lastreados pelas verbas remuneratórias dos servidores, operação financeira conhecida como consignação, é uma rotina de praxe nas três esferas da administração pública, inclusive, nos últimos anos, tal procedimento vem sendo ampliado aos servidores na inatividade e aos pensionistas do Erário.

A participação da Edilidade em tal operação fica circunscrita tão somente ao cálculo legal da margem de consignação e a inclusão da parcela de amortização no holerite do servidor, não sendo permitido ao órgão atuar como fiador de uma operação de crédito que é realizada entre a instituição financeira e o funcionário público, portanto, quando da exoneração daqueles que mantêm vínculo formal com o poder público, quer gozem do instituto da estabilidade ou não, quer tenham sido admitidos pela via segura do concurso ou pela relação instável da contratação, ou, ainda, pela simples nomeação para cargos em comissão, não há a possibilidade do Erário arcar com encargos ou parcelas vincendas, resultante de tais contratações.

Registre-se, que o mercado financeiro, regulado pela atividade privada, criou mecanismos de proteção para o capital e, nesse sentido, deve ser incluído no cálculo do empréstimo realizado a servidor público, o seguro prestamista, que tem por função maior salvaguardar o patrimônio da instituição financeira frente a acontecimentos imprevistos ou imprevisíveis, tais como o falecimento do beneficiário ou a cessação do vínculo empregatício.

Frente a todas essas considerações assiste razão ao órgão Técnico, bem como à d. Procuradoria, ao sinalizar em seu abalizado parecer que o término do vínculo (empregatício) não transfere automaticamente a responsabilidade ao gestor municipal, trata-se de um negócio jurídico que se

resolve, e cujo desenrolar se pauta no âmbito privatístico. Tal antecipação, portanto, caracteriza um procedimento danoso ao Erário e passível de imputação àquele que causou o dano.

- Não adoção de medidas administrativas e/ou judiciais para recuperação de créditos.

Para que a Administração Pública possa fazer face às necessidades sociais, como por exemplo, a tríade questão da Educação, da Saúde e da Segurança, deve o poder público buscar meios para garantir tal financiamento, operação denominada de arrecadação, em relação à qual a cobrança de taxas e tributos ocupa lugar de destaque para a formação da cesta das receitas públicas.

A peça orçamentária, a ser elaborada, contém as despesas necessárias ao atendimento de bens e serviços reclamados pela sociedade, e estes, somente podem ser realizados a partir da concretização das recitas, também lançadas na Lei do Orçamento e que precisam ser efetivadas, muito embora a legislação pátria ainda não considere tal legislação como impositiva.

Uma vez que ocorra o lançamento da receita não mais pode olvidar o gestor de buscar todos os meios necessários para efetivar o ser recolhimento, desde a cobrança judicial, passando pela inscrição na dívida pública, até a execução dos respectivos títulos, assim, tão pernicioso para o equilíbrio orçamentário quanto à omissão de receita prevista na LRF, é o descaso do Poder Executivo frente à recuperação de créditos, no caso em tela, envolvendo a quantia de R\$ 166.284,82, prejuízo aos cofres públicos resultante da conduta silente do Chefe do Poder Executivo Municipal, ação sob a qual paira a pecha de responsabilidade por omissão.

- Divergências entre os Demonstrativos das Variações Patrimoniais, das Dívidas Flutuante e Fundada.

- Divergências entre o Balanço Patrimonial e os Demonstrativos das Variações Patrimoniais do Poder Executivo e Consolidado ocasionando sérios problemas na análise da Prestação de Contas Anual.

- Aumento da dívida flutuante em torno de 30,48% em relação a dívida flutuante anterior.

Em relação às divergências encontradas nos Balanços e Demonstrativos encartados na presente prestação de contas, há de se registrar que salta aos olhos a quantidade de imprecisões, omissões e erros, caracterizando o descaso com que foram tratados os registros contábeis, os quais servem de instrumento para a avaliação da gestão pública e do equilíbrio das contas.

As omissões de lançamentos contábeis, a indevida classificação de obrigações, e até o registro de informações idênticas com valores diferenciados em balanços distintos, terminam por constituírem-se em incorreções representativas de empecilho à eficaz concretização dos princípios constitucionais do controle, da segurança e da transparência das atividades públicas.

A informação contábil, antes de tudo, deve ser confiável por espelhar a realidade orçamentária, financeira e patrimonial da entidade. Quando esta deixa de refletir a situação fática obrigacional vivenciada pelo Ente passa a não alcançar as suas funções precípuas. Para além do controle interno do patrimônio, a contabilidade serve para fornecer lastro as decisões administrativas e o exercício do controle externo e social da Comuna.

Dessa forma, face às constantes imprecisões, incorreções e ausências, a contabilidade municipal não se presta aos seus fins essenciais e enseja a emissão de parecer contrário as contas de gestão, bem como, dá azo a aplicação da coima prevista no art. 56, II, da LOTCE/PB.

Em relação ao aumento da dívida flutuante em comparação com aquela registrada no exercício anterior, tal variação ocorreu pela incorporação de valores, por parte da Auditoria, nos respectivos Demonstrativos da Dívida, fundada e flutuante, tendo em vista a falta de registro de obrigações que deveriam ter sido oportunamente contabilizadas nos citados anexos, como por exemplo, aquelas concernentes à previdência. A referida matéria foi tratada em item anterior, razão pela qual serão dispensados novos comentários.

- Despesas não licitadas no valor de R\$ 1.183.433,56, correspondendo a 11,28% da despesa licitável.

A licitação encerra em si a concretização dos princípios constitucionais explícitos no caput do art 37, da CF/88. O dever de licitar provem dos Princípios máximos da Administração Pública, a saber: Indisponibilidade do Interesse Público e da Supremacia do Interesse Público. É procedimento vinculado, como informa o inciso XXI do referido art., apresentando dupla finalidade, tanto é procedimento administrativo tendente a conceder à administração pública condições de contratar com a

proposta mais vantajosa, quanto é instrumento da materialização do regime democrático, pois visa, também, facultar à sociedade a oportunidade de participar dos negócios públicos.

Licitar é regra, dispensar ou inexigi-la é exceção, e como tal deve ser interpretada restritivamente, nos exatos termos da norma, in casu, a Lei n° 8.666/93.

Em relação às despesas havidas por não licitadas, o relatório exordial da Auditoria apontava para um montante superior, o qual, após a Defesa apresentada, passou a perfazer a quantia de R\$ 1.183.433,56, tendo em vista a apresentação, por parte do gestor de dois processos de adesão a registro de preços (pregão eletrônico) junto à esfera federal. Ressalta-se que o defendente apresentou em seu arazoado planilha onde indica os demais procedimentos reclamados pelo Órgão Técnico, entretanto não colacionou os documentos capazes de demonstrar a feitura dos procedimentos licitatórios regular a peça defensiva acostou cópias dos procedimentos licitatórios, ou qualquer material atestador dos citados certames.

Ainda no sentido de esgotar a matéria, destaco que consta do rol das despesas não licitadas a contratação de bandas musicais alcançando o montante de R\$ 880.716,00, representando 74,42% da despesa não licitada, e, em relação a tais gastos, a Lei 8666/93, em seu art. 25, inciso III, estabelece possibilidade em que se admite a contratação de profissional de setor artístico por meio do instituto da inexigibilidade licitatória, verbis:

“Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I – omissis;

II – omissis;

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.”

Ao redigir o inciso III, art. 25 da Lei de Licitações, quis o legislador assegurar que a contratação direta com atrações artísticas musicais obrigatoriamente seja feita por estas ou através de empresário exclusivo, evitando-se a intermediação de terceiros. Para extrairmos o entendimento pleno da norma, mister se faz buscar o conceito de empresário exclusivo. Entretanto, nos casos citados, a defesa sequer fez acostar aos autos atestado de prova de exclusividade que permitisse ao Relator vislumbrar indícios de regularidade em tais contratações.

Alegou, ainda, o Defendente, que as despesas com a coleta de lixo se deu de forma emergencial, em virtude da administração anterior ter rescindido os contratos para tal prestação de serviço, e fez juntar cópia do Decreto Municipal n° 2152/2009, através do qual se declarou o município em estado de emergência, o que, segundo o defendente, nos moldes da Lei n.º 8.666/93, art. 24, inciso IV, possibilitou a citada contratação no valor total de R\$ 171.669,00. Tal argumento, no entanto, foi rejeitado pela Auditoria desta Casa, por não se ter sido apresentado um procedimento de dispensa com parecer fundamentado.

Portanto, restou caracterizado que o Alcaide não trouxe argumentos plausíveis para afastar a irregularidade, desobedecendo os ditames procedimentais da Lei de Licitações e Contratos, cujo intuito é densificar os princípios constitucionais da publicidade, da legalidade, da moralidade, da impessoalidade e da eficiência, concretizando a eficácia plena da norma constitucional, insculpida no art. 37, XXI da Constituição Federal. Multa a ser aplicada ao gestor é sanção cabível.

- Aplicação de 59,23% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério.

Em seu exórdio, o Órgão Técnico desta Casa, para fins da aplicação prevista constitucionalmente com os profissionais do Magistério, deixou de contabilizar os valores de R\$ 44.459,72 e R\$ 296.773,54, respectivamente, “pagamento dos monitores de creches” e “folhas de pagamento do exercício de 2008”. No primeiro caso entendeu aquele órgão que os profissionais citados pela Defesa não são amparados pela RN-TC-08/10 e, no segundo que, das orientações do MEC acerca das despesas compatíveis com as verbas do FUNDEB, não se inserem aquelas qualificadas como “despesas de exercícios anteriores”.

Inicialmente, registro o equívoco cometido pela instrução e pela Defesa em utilizar como fundamento, para as despesas realizadas com monitores das creches a RN-TC-08/10, a qual passou a vigorar em 21 de julho de 2010, portanto, devido ao lapso temporal, tal Resolução não pode ser aplicada no caso in facto, devendo ser analisada sob os aspectos definidos na RN-TC-11/09.

Ultrapassada essa questão, destaco que segundo o inciso IV do art. 3º, da supracitada Resolução, serão considerados profissionais em efetivo exercício para fins do cumprimento da parcela dos 60% previstos na Lei do FUNDEB, aqueles profissionais que desempenham atividades de magistério em razão do vínculo empregatício existente. É patente que os “monitores de creche”, ainda que possam ser considerados genuínos educadores infantis, não possuem vínculo empregatício junto à Edilidade como profissionais do magistério, pois se assim o fossem teriam outros direitos, apenas para exemplificar, o pagamento do piso nacional do professor. Por fim, nunca é demais lembrar que o intuito do legislador foi de criar uma situação cuja finalidade precípua é a valorização do Magistério e, na hipótese de aceitarmos tal procedimento, estaríamos abrindo uma lacuna permissiva ao pagamento de profissionais alheios àqueles alcançados pela legislação aplicável.

No tocante ao pagamento da folha de professores de 2008 com os recursos do FUNDEB, mais precisamente o valor de R\$ 284.858,61 pago por meio do empenho de nº 271⁹, subsistem algumas considerações e outras indagações.

A Auditoria não questiona se a despesa foi irregular, se não foi comprovada ou se acaso os servidores contemplados por tal pagamento eram, ou não, professores e servidores efetivos do magistério, além disso, caso o citado dispêndio não seja considerado como aplicações do FUNDEB no exercício de 2009, como também não o foi no exercício de 2008, não restaria outro para ser contabilizado. A questão da contabilização como despesas de exercícios anteriores está mais afeita à forma do que ao mérito, o gasto questionado pelo Órgão Técnico atende aos pressupostos da legislação aplicável, inclusive a sua quitação, se realizada dentro do primeiro trimestre seguinte ao exercício findo.

Por fim, considerando-se o pagamento realizado com a folha de 2008, as despesas com Remuneração e Manutenção do Magistério elevam-se ao patamar de R\$ 5.372.560,45, correspondendo, portanto, a uma aplicação de 62,69% dos recursos do FUNDEB.

- Não realização de concurso público com o agravante da contratação elevada de servidores.

A presente irregularidade caracteriza uma verdadeira afronta à previsão contida no artigo 37, II, da Constituição Federal, e, não sendo tal fato suficiente, é possível verificar que, ao longo do exercício de 2009, o percentual de contratados no Município alcança, aproximadamente, a parcela de 77% de todos os servidores públicos da Edilidade

Não faço aqui nenhuma crítica velada ao instrumento do provimento de cargos em comissão ou à contratação por tempo determinado, mas a regra da obrigatoriedade do concurso público deve, portanto, ser impreterivelmente respeitada, sobretudo para atendimento da legalidade, da moralidade pública e da impessoalidade. Entretanto, salta aos olhos o aumento constante de tais despesas. Registra o Sistema SAGRES que a edilidade despendeu, com o elemento de despesa ‘contratação por tempo determinado’, nos exercícios de 2007, 2008 e 2009, respectivamente, os montantes de R\$ 732.632,23, R\$ 1.314.913,02 e R\$ 2.202.791,21.

Sucede que no quadro fático exposto, a regra tem se transformado em exceção, facilmente comprovada pela esmagadora maioria de servidores detentores de vínculo precário, de modo que todas essas contratações sem concurso público para a prestação de serviços permanente da Administração revestem-se do manto da inconstitucionalidade. Ressalte-se que o Ministério Público Comum, deve ser comunicado das contratações realizadas no Município de Sapé, e da absurda situação da gestão de pessoal, a vista de fatos tais representarem indícios da prática de atos de improbidade administrativa.

- Despesas insuficientemente comprovadas com assessorias, no valor de R\$ 73.500,00.

- Pagamento de despesa extra-orçamentária no valor de R\$ 220.051,43, sem a devida comprovação.

Acerca destas irregularidades pouco tenho a comentar, pois contra fatos não há argumentos. A Auditoria solicitou a comprovação dos trabalhos realizados pelos fornecedores Marco Aurélio de Medeiros Villar, Ricardo Augusto de Holanda Cavalcanti e Suporte Consultoria em Gestão Pública no exercício de 2009, através de cópias dos relatórios, petições entre outros, entretanto, mesmo em sede de defesa, não foi apresentada documentação satisfatória dos trabalhos executados.

Registra-se, ainda, no relatório inicial de auditoria, o pagamento de “restos a pagar”, classificados como despesa extra-orçamentária, referente às contas de energia e à locação de caminhão nos valores

⁹ Vide SAGRES

de R\$ 220.051,43 e R\$ 3.950,00, respectivamente, sem a devida autenticação ou comprovante de repasse à empresa ENERGISA ou, ainda, da realização dos serviços. Em sede de contestação, ficou elidida a falha referente à locação do caminhão. Quanto aos gastos com energia elétrica, juntou-se aos autos uma declaração da referida empresa, porém em montante que sequer comporta as despesas do presente exercício.

O manuseio de recursos públicos deve vir acompanhado da devida prova da regularidade das respectivas despesas, bem como os correspondentes documentos que a legislação exige. A não comprovação de dispêndios públicos atrai para o gestor a responsabilidade de ressarcir os gastos irregulares por ele executados, ou autorizados, além de sujeição à multa decorrente de prejuízos causados ao erário, nos termos do art. 55, da LC nº 18/93, representação ao Ministério Público Comum acerca dos indícios de cometimento de atos de improbidade administrativa e crimes contra a Administração Pública previstos no Código Penal brasileiro.

- Excesso de combustível no valor de R\$ 399.952,85.

O relatório de instrução aponta, por meio de um quadro¹⁰, a relação dos veículos que foram considerados para fins de apuração das despesas com combustível, registrando, ao final, o valor registrado pela Edilidade com gastos de combustível (R\$ 517.995,00) e, em comparativo, aquele considerado como real (R\$ 118.042,15).

A diferença identificada (R\$ 399.952,85) no quadro citado aponta para a realização de pagamento excessivo, os quais foram devidamente acompanhados pelo Parquet em seu Parecer opinativo.

Em 21/11/2011, a Defesa, por meio do documento TC-20957/11, alegando que a Auditoria deixou de se pronunciar acerca de 150 laudas, as quais se referiam aos controles de abastecimento de combustível da frota municipal, as quais comprovariam os gastos apontados como excessivos, solicitou o retorno dos autos para o Órgão de Instrução visando à correta análise da documentação apresentada e já constante dos autos e, após análise, o devido encaminhamento dos autos processuais ao Órgão Ministerial com vistas a emissão de novo Parecer.

O Relator, objetivando a celeridade processual, mas sem prejuízo da ampla defesa, anexou o citado material aos autos determinando que a assessoria do gabinete se debruçasse nos documentos reclamados, buscando, nestes, subsídios que possibilitassem lançar uma nova luz sobre o deslinde.

Após consulta as laudas aludidas pela Defesa, verificou-se:

1. alguns dos veículos que constam do controle de abastecimento não fazem parte do banco de dados do DETRAN/PB, a exemplo e duas F-4000 (placas KGU4820 e KHF0880);
2. vários dos veículos que constam do citado controle como locado ou à disposição, estão registrados junto ao DETRAN/PB em nome de particulares, entretanto, em nenhum momento, o Defendente apresentou os respectivos contratos de locação de dariam o caráter regular à despesa;
3. impropriedades nos dados fornecidos pela Edilidade, a exemplo de veículos que constam do rol oficial como veículos e na base de dados do DETRAN figuram como motocilcetas (placas MNP9834 e MNU 3924);
4. foi apresentada ao Relator uma relação de 19 veículos que, a princípio, pertencem à Midas Locadora Ltda., os quais foram cedidos à Prefeitura Municipal de Sapé no período de janeiro a dezembro de 2009, ficando a Edilidade com a responsabilidade do abastecimento, da manutenção, da troca de pneus e multas de transito, acerca da qual acrescento:
 - vários dos veículos constantes da lista, segundo consulta realizada ao DETRAN/PB estão licenciados em nome de terceiros;
 - a princípio os veículos teriam sido cedidos de forma graciosa ao município;
 - não foram apresentados os contratos realizados entre a Locadora e a Municipalidade.

Dessa forma, em vista da falta de elementos outros que possam modificar o entendimento firmado nos autos pela d. Auditoria deste Tribunal, não vislumbro outra opção que não seja imputar ao Gestor o valor considerado como excessivo.

¹⁰ RT fls.59

- Não repasse ao Instituto Próprio do valor de R\$ 634.125,07, referente às obrigações previdenciárias por parte do empregador.
- Pagamento de multas e juros no valor de R\$ 7.394,31, referente a parcelamento realizado com o Instituto Próprio do município.
- Pagamento de multas e juros, no valor de R\$ 142.086,97, referente ao atraso de pagamento de obrigações previdenciárias devidas à Receita Federal.
- Falta de controle dos parcelamentos realizados junto ao INSS.

Verifica-se nos autos que restou caracterizada a prática rotineira do Alcaide em realizar termo de parcelamento e confissão de dívidas previdenciárias junto ao Prevsapé (previdência própria municipal), expediente que termina por ocasionar o pagamento de juros e multas desnecessárias trazendo prejuízo ao Erário.

Nas presentes contas foi identificado pela Auditoria o não repasse de valores devidos ao Instituto próprio de previdência concernente às obrigações previdenciárias, os quais, terminarão por serem parcelados, prática que vem confirmar a falha apontada pela Auditoria.

O pagamento de juros e multas decorrentes do parcelamento de verbas previdenciárias devidas também foi identificado na competência federal junto ao INSS, o que demonstra a falta de controle junto a operações desta natureza.

Segundo a Defesa, tais parcelamentos decorrem de descontrole provocado pela gestão anterior, entretanto, o Órgão Técnico identificou que os referidos parcelamentos, bem como os pagamentos de multas e juros são decorrentes do exercício em análise, sendo, portanto, de responsabilidade da atual gestão.

O que se colhe ao final é a deficiência no planejamento administrativo, e, de forma conseqüente, a infringência ao princípio da eficiência, incorporado no artigo 70 da Constituição Federal, o qual impõe o dever de eficiência do Administrador na gestão do dinheiro público, vez que, ao pagar juros de mora, além de ter contraído dívida desnecessária, ainda deixou de empregar recursos em prol da comunidade.

Arrimado em todos os comentários extensamente explanados, **voto**, em relativa harmonia com o Órgão Ministerial, **pela emissão de Parecer Contrário à Aprovação das Contas Anuais da PM de Sapé**, exercício de 2009, **sob a responsabilidade do Sr. JOÃO CLEMENTE NETO** e, em Acórdão separado, pelo (a):

- 1) **declaração de Atendimento integral** aos preceitos da LRF;
- 2) **aplicação de multa** ao Sr. João Clemente Neto, Prefeito de Sapé, no valor de R\$ 4.150,00, com fulcro no art. 56 da LOTCE;
- 3) **imputação de débito** ao Prefeito Municipal de Sapé, Sr. João Clemente Neto, relativo aos danos pecuniários causados ao Erário, no valor de R\$ 767.863,53, sendo referentes ao saldo financeiro não comprovado (R\$ 74.359,25); às despesas insuficientemente comprovadas com assessorias (73.500,00); ao pagamento de despesa extra-orçamentária sem a devida comprovação (R\$ 220.051,43); e ao excesso de combustível(R\$ 399.952,85);
- 4) **assinação do prazo** de 60 sessenta dias ao supracitado gestor para o devido recolhimento voluntário dos valores a ele imputados nos itens 2 e 3 supra sob pena de cobrança executiva;
- 5) **representação** à Receita Federal do Brasil acerca das falhas observadas referentes às contribuições previdenciárias patronais e dos segurados devidas ao Instituto Nacional da Seguridade Social;
- 6) **representação** ao Departamento Estadual de Trânsito acerca das diversas irregularidades identificadas nos veículos abastecidos pela Prefeitura Municipal de Sapé;
- 7) **representação** ao Ministério Público Estadual acerca das irregularidades identificadas no presente feito; notadamente no que se relaciona aos ilícitos na falta de repasse ao Prevsapé de obrigações previdenciárias devidas por parte do empregador, diversas impropriedades identificadas na locação de veículos, saldo financeiro não comprovado ao final do exercício e verificação de conduta danosa ao erário, tipificado como atos de improbidade administrativa, para adoção de providências de estilo;

- 8) **recomendações** à Prefeitura Municipal de Sapé no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando a reincidências das falhas constatadas no exercício em análise;
- 9) **recomendação** ao atual Alcaide no sentido de dar devida atenção a elaboração dos demonstrativos contábeis, para que estes reflitam, em essência, a realidade dos acontecimentos contábeis.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE - PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO-TC-04270/11, os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-Pb), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, decidem EMITIR E ENCAMINHAR ao julgamento da Egrégia Câmara Municipal de Sapé, este **PARECER CONTRÁRIO** à aprovação da Prestação de Contas do Prefeito Municipal de Sapé, Sr. **João Clemente Neto**, relativa ao exercício de 2009.

*Publique-se, registre-se e cumpra-se.
TCE-Plenário Ministro João Agripino*

João Pessoa, 30 de novembro de 2011.

*Conselheiro Fernando Rodrigues Catão
Presidente*

*Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Relator*

Conselheiro Flávio Sátiro Fernandes

Conselheiro Arnóbio Alves Viana

Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho

Conselheiro Umberto Silveira Porto

Conselheiro Arthur Paredes Cunha Lima

Fui presente,

*Isabella Barbosa Marinho Falcão
Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao TCE-Pb*

Em 30 de Novembro de 2011



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Fernando Rodrigues Catão

PRESIDENTE



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira

RELATOR



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Arnóbio Alves Viana

CONSELHEIRO



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Umberto Silveira Porto

CONSELHEIRO



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Antônio Nominando Diniz Filho

CONSELHEIRO



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Arthur Paredes Cunha Lima

CONSELHEIRO



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Isabella Barbosa Marinho Falcão

PROCURADOR(A) GERAL