



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO-TC-05278/10

Constitucional. Administrativo. Orçamentário. Poder Executivo Municipal. Administração Direta Municipal. Prefeitura de Água Branca. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2009. Prefeito. Ordenador de Despesas. Contas de Gestão. Apreciação para fins de julgamento. Atribuição definida no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 18/93 – Despesas sem licitação. Irregularidade em procedimentos de inexigibilidade de licitação. Despesas com pessoal do Executivo acima do limite imposto pela LRF, desacompanhadas de medidas que reconduzam à legalidade. Incorreção nos Demonstrativos Contábeis. Controle interno, da dívida municipal e de estoque inexistente e/ou deficiente. Despesas não comprovadas. Reconhecimento e recolhimento a menor de contribuições previdenciárias patronais. Desvio de finalidade na aplicação de recursos do FUNDEB. Transporte escolar em situação irregular. Transgressões a Princípios da Administração Pública, a dispositivos de natureza constitucional, infraconstitucional e regulamentar – Atendimento parcial às exigências da LRF, irregularidade em procedimentos de inexigibilidade, imputação de valor ao Gestor municipal por danos amargados pelo Erário, aplicação de multa, devolução de recursos à conta do FUNDEB através do tesouro municipal, representação ao TCU e ao Ministério do Turismo, comunicação ao MPE e à Receita Federal do Brasil e recomendações.

ACÓRDÃO APL-TC- 0313/12

RELATÓRIO

Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas do Município de Água Branca, relativa ao exercício financeiro de 2009, de responsabilidade do Prefeito e Ordenador de Despesas, Sr. Aroudo Firmino Batista.

A Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal V – DIAGM V, com base nos documentos insertos nos autos e em outros colhidos durante diligência “in loco”, emitiu o relatório inicial de fls. 82/98, no qual foram evidenciados os seguintes aspectos da gestão municipal:

1. Sobre a gestão orçamentária, destaca-se:

- a) o orçamento foi aprovado através da Lei Municipal nº 300, de 12 de dezembro de 2008, estimando a receita e fixando a despesa em R\$ 9.280.000,00, como também autorizando abertura de créditos adicionais suplementares em 100% da despesa fixada na LOA;*
- b) durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares no montante de R\$ 5.996.377,12, tendo, como fonte de recurso, anulação de dotações (R\$ 3.808.211,87), excesso de arrecadação (R\$ 924.140,37) e superavit financeiro do exercício anterior (R\$ 738.694,11), apresentando créditos adicionais abertos/utilizados sem fontes de recursos no montante de R\$ 525.330,77;*
- c) a receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou o valor de R\$ 10.204.644,01, superior em 9,96% do valor previsto no orçamento;*
- d) a despesa orçamentária realizada atingiu a soma de R\$ 10.867.775,53, superior em 17,11% do valor previsto no orçamento;*
- e) o somatório da Receita de Impostos e das Transferências – RIT atingiu a soma de R\$ 5.208.189,52;*
- h) a Receita Corrente Líquida - RCL alcançou o montante de R\$ 9.146.773,39.*

2. No tocante aos demonstrativos apresentados:

- a) o Balanço Orçamentário apresentou deficit equivalente a 6,50% da receita orçamentária arrecadada, contrariando o artigo 1º, § 1º da LRF, no que diz respeito à prevenção de riscos e ao equilíbrio das contas públicas;*
- b) o Balanço Financeiro aponta um saldo, para o exercício, seguinte na ordem de R\$ 1.879.060,72, distribuídos entre Caixa e Banco nas proporções de 0,13% e 99,87%, respectivamente;*
- c) O Balanço Patrimonial apresenta deficit financeiro no valor de R\$ 593.850,92;*

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;
- b) os gastos com obras e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$ 405.761,13 correspondendo a 3,73% da Despesa Orçamentária Total (DORT), sendo R\$ 400.041,13 pagos no decorrer do exercício.

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\$ 1.734.412,90 ou **68,58%** das disponibilidades do FUNDEB (limite mínimo=60%);
- b) a aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) alcançou o montante de R\$ 1.451.482,22 ou **27,87%** da RIT (limite mínimo=25%);
- c) o Município despendeu, com saúde, a importância de R\$ 965.984,69 ou **18,55%** da RIT;
- d) as despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R\$ 5.601.991,72 ou **61,25%** da RCL (limite máximo=60%), considerando o Parecer Normativo PN TC n° 12/2007;
- e) as despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R\$ 5.366.716,33 ou **58,67%** da RCL (limite máximo=54%), considerando o Parecer Normativo PN TC n° 12/2007.

Ao final do Relatório Inaugural (fls. 189/204), o Órgão de Instrução manifestou-se apontando extenso rosário de irregularidades atribuídas ao exercício de competência do Prefeito, Srº **Aroudo Firmino Batista**.

Tendo em vista as falhas apontadas pelo Corpo Técnico em seu relatório inicial e atendendo aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Relator determinou a citação (fl. 99) do Srº. **Aroudo Firmino Batista**, Prefeito do Município de Água Branca. O Chefe do Poder Executivo local requereu dilação de prazo para apresentação de contrarrazões às falhas apontadas pela Unidade de Instrução, logrando êxito em seu pleito.

Posteriormente, o Alcaide manuseou, por intermédio de representante legalmente habilitado, defesa escrita, acompanhada de vasta documentação de suporte (Documento n° 15.819/11).

Atendendo ao despacho do Relator (fls. 237), a Auditoria procedeu a análise dos argumentos ofertados pelo defendente, exarando relatório (fls. 238/251), o qual manteve as seguintes irregularidades:

Da Gestão Fiscal:

1. Gastos com pessoal, correspondendo a 61,25% da RCL, em relação ao limite (60%) estabelecido no art. 19 da LRF;
2. Gastos com pessoal, correspondendo a 58,67% 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;

Da Gestão Geral:

3. Utilização de créditos adicionais sem fontes de recursos no valor de R\$ 525.330,77;
4. Deficit, no balanço orçamentário, equivalente a 6,50% da receita orçamentária arrecadada, contrariando o artigo 1º, § 1º da LRF, no que diz respeito à prevenção de riscos e ao equilíbrio das contas públicas;
5. Divergência entre o valor da receita prevista apresentada no Balanço Orçamentário e o definido na Lei Municipal n° 300/2008 – LOA;
6. Déficit financeiro no Balanço Patrimonial, no valor de R\$ 593.850,92;
7. Despesas não licitadas, no montante de R\$ 360.573,65;
8. Realização indevida de processo de inexigibilidade para aquisição de combustíveis, acarretando despesas irregulares no montante de R\$ 351.503,15;
9. Realização indevida de processo de inexigibilidade para contratação de bandas musicais, acarretando despesas irregulares no montante de R\$ 297.000,00;

10. Realização de despesas com assistencialismo utilizando-se recursos do FUNDEB, no valor de R\$ 4.461,00, devendo essa quantia ser devolvida ao fundo;
11. Índice de evasão de alunos no percentual de 4,59%, gerando desperdício de recursos públicos no valor de R\$ 159.063,84;
12. Realização de transporte de alunos em veículos inadequados;
13. Inexistência de controles de estoque de medicamentos, materiais odontológicos, hospitalares e de consumo nas unidades de saúde municipais;
14. Não recolhimento de contribuição patronal ao INSS, no montante de R\$ 476.812,01;
15. Inexistência de aterro sanitário para o lixo produzido no município;
16. Controle patrimonial deficiente;
17. Inexistência de sistema de controle interno na Prefeitura Municipal;
18. Despesas não comprovadas com assessoria, no valor de R\$ 12.000,00;
19. Inexistência, na administração municipal, de controle da dívida ativa;
20. Despesas ilegais com doações para pagamento de aluguéis residenciais, no valor total de R\$ 19.025,00.

Ainda a Unidade Técnica sugeriu que esta Corte de Contas representasse aos órgãos competentes, no âmbito da União, a respeito da falha constatada no Processo de Inexigibilidade nº 07/2009, que acarretou despesas irregulares com recursos federais no montante de R\$ 240.000,00 e da omissão constatada no item 13 supracitado. Outrossim, sugeriu que fosse feita recomendação à atual administração no sentido de adotar medidas imediatas com o objetivo de minimizar os efeitos da poluição causada pelo “lixão” ao meio ambiente e indiretamente à saúde pública. Por fim, propôs que o fato narrado no item 20 fosse remetido ao Ministério Público Estadual para análise e investigação.

Instado a se manifestar, o Ministério Público emitiu o Parecer nº 1.420/11 (fls. 253/270), da pena do ilustre Procurador Márcilio Toscano Franca Filho, acompanhando o posicionamento da Unidade Técnica de Instrução, pugnou no sentido de que esta Egrégia Corte decida pela:

- a) **Emissão de Parecer Contrário** à aprovação das contas do Prefeito do Município de Água Branca, Sr. Aroudo Firmino Batista, relativas ao exercício de 2009;
- b) **Declaração de Atendimento parcial** aos preceitos da LRF;
- c) **Aplicação de multa** ao Sr. Aroudo Firmino Batista, Prefeito de Água Branca, com fulcro no art. 56 da LOTCE;
- d) **Imputação de débito** no valor de R\$ 31.025,00, ao Sr. Aroudo Firmino Batista, em razão de despesas com serviços não comprovados, bem como despesas ilegais com doações;
- e) **Devolução da quantia** de R\$ 4.461,00 à conta específica do FUNDEB com recursos próprios do tesouro municipal;
- f) **Recomendação** ao gestor no sentido de providenciar a regularização da eiva relacionada à disposição final dos resíduos sólidos, além de instituir sistema de controle mais eficientes dos bens públicos, bem como da dívida ativa;
- g) **Comunicação** à Receita Federal do Brasil acerca do recolhimento a menor de contribuições previdenciárias patronais;
- h) **Representação** aos órgãos competentes no âmbito da União a respeito da falha constatada no Processo de Inexigibilidade nº 07/2009, que acarretou despesas irregulares com recursos federais no montante de R\$ 240.000,00;
- i) **Representação** à Procuradoria Geral de Justiça acerca das despesas ilegais com doações para pagamento de aluguéis residenciais, no valor total de R\$ 19.025,00;
- j) **Recomendações** à Prefeitura Municipal de Água Branca no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando a reincidência das falhas constatadas no exercício em análise.

O Relator incluiu o feito na pauta da Sessão Plenária de 20.11.2011, instante em que o representante legal do Chefe do Executivo Mirim, em preliminar acatada pelo Colegiado, suscitou a ocorrência de falha na digitalização de documentos encaminhados a Corte, trazendo prejuízos à parte interessada. Desta feita, os autos foram encaminhados a ASTEC que, através de nota técnica, reconheceu o equívoco motivado por lapso “do sistema no momento da visualização dos arquivos POF, o que induziu os servidores do Tribunal a acreditarem que as últimas páginas da defesa estavam em branco”.

Realizadas as correções pertinentes, o pergaminho processual retornou à DIAGM V para análise do documento nº 15.819/11, referente aos anexos 13, 14 e 15, não visualizado quando do exame da defesa.

Em sede de Complementação de Instrução (fls. 280/282), a Auditoria assentou que os anexos, inicialmente não considerados, guardavam relação com a irregularidade nominada de “inexistência na administração municipal de controle da dívida ativa”, e sobre ela fez os seguintes comentários, *ipsis literis*:

“Segundo relatório inicial, durante a inspeção in loco, a Auditoria solicitou o cadastro da dívida ativa (tributária e não tributária) relativo ao exercício de 2009 (Documento TC nº 10262/11, fls. 03/04), mas o documento não foi fornecido.

O interessado, a fim de comprovar a existência de controle da dívida ativa, afirma ter anexado a sua defesa “cópia dos registros da dívida ativa”.

Foram anexados os seguintes documentos: “relação de arrecadações – quites” (anexo 13) e “relação de arrecadações - dívidas” (anexo 14) com a indicação dos valores de R\$ 15.234,57 e R\$ 15.503,10, respectivamente; e o anexo 15, denominado “relação de imóveis – dívida ativa”, que contém o que seria a identificação de devedores e de débitos respectivos relativos ao exercício de 2009.

Os anexos não indicam a origem dos valores evidenciados. No caso no anexo 15, os valores não foram somados. Também não há uma discriminação pormenorizada quanto a valores de natureza tributária e não-tributária. Não estão identificados os valores inscritos na dívida ativa no exercício de 2009 e os inscritos em exercícios anteriores.

Portanto, os documentos anexados não comprovam a existência de controle referente à contabilização, cobrança e arrecadação da dívida ativa.

Além disso, a inexistência de controles relativos à dívida ativa foi constatada durante a inspeção in loco.

Permanece a irregularidade.”

Findada a instrução, as eivas subsistentes não sofreram qualquer supressão, quando comparadas àquelas já listadas alhures neste relatório.

O Relator determinou o agendamento dos autos para a presente sessão, procedidas a intimações de estilo.

VOTO DO RELATOR

A Prestação de Contas é o fim de um ciclo que se inicia com a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias, passando pela Lei Orçamentária Anual e execução de todo orçamento. É neste momento que o gestor é obrigado a vir fazer prova de que a aplicação dos recursos públicos a ele confiados, deu-se de forma regular e eficiente, atendendo princípios que norteiam a Administração Pública, em todas as esferas.

Para o gestor probo, responsável e, sobretudo, zeloso no emprego dos recursos da sociedade, a apreciação de suas contas, por parte dos Tribunais de Contas, deve ser um momento de êxtase, posto que, nesse instante, o mesmo recebe, daqueles órgãos, a chancela sobre a adequação de sua conduta gerencial aos princípios que regem a boa administração pública, exonerando-o de suas responsabilidades, no âmbito administrativo, referente ao período examinado. Doutra banda, àquele que praticou atos de gestão incompatíveis com os interesses públicos, sejam eles primários ou secundários, e/ou afrontou os princípios norteadores da Administração Pátria, notadamente, legalidade, moralidade, economicidade e eficiência, trazendo, por consequência, prejuízo de qualquer natureza para o Ente, ser-lhe-ão cominadas as sanções impostas pela lei.

Feitas ponderações inaugurais, passo a debulhar, uma a uma, as irregularidades observadas pela Unidade Técnica.

Em relação à Gestão Fiscal:

- Gastos com pessoal, correspondendo a 61,25% da RCL, em relação ao limite (60%) estabelecido no art. 19 da LRF;

- Gastos com pessoal, correspondendo a 58,67% 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.

Durante os anos 60 e 70, o Brasil cresceu sustentado em uma política pública de crescente endividamento. Sucessivos deficit orçamentários anuais eram financiados por emissão de títulos da dívida pública ou contração de empréstimos com organismos internacionais de crédito. Para além de custear despesas de capital, os referidos mecanismos de financiamento foram utilizados, para fazer frente às despesas correntes, criando-se verdadeiro ciclo vicioso com danos profundos ao equilíbrio das contas públicas. O crescimento do Estado Nacional foi diretamente proporcional ao significativo endividamento público amargado, comprometendo a sustentabilidade futura.

Depois de duas crises mundiais de fornecimento de petróleo (1973 e 1978), percebeu-se que o Estado deficitário havia entrado em colapso e mudanças nas políticas fiscais urgiam. Na década de 80, observou-se uma profunda retração dos órgãos internacionais de financiamento por receio de que seus devedores, em função do marcante endividamento, deixassem de honrar com os compromissos assumidos. Nessa época, iniciou-se uma corrida pelo desenvolvimento de instrumentos que devolvessem aos Estados a estabilidade de suas contas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal surgiu como resposta à necessidade de ajustes por que passava o moderno Estado brasileiro. A LRF pode ser resumida em três vocábulos: Planejamento, Equilíbrio e Intertemporalidade.

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 não de ser corrigidos em período breve e pré-estabelecido na norma. Por fim, a LRF almeja a prefalada estabilidade de forma intertemporal, ou seja, em todos os anos de uma gestão administrativa, em perfeita compatibilidade com princípio da continuidade da administração pública.

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, em Seção específica (II, art. 18 a 23), como, entre outros, pedra angular da busca da estabilidade perseguida. Estabeleceu-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, exige-se 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.

Como informado pela Auditoria, o Chefe do Executivo, mesmo incorrendo em afronta aos dispositivos insertos nos art. 19 e 20 da LRF, não apontou os instrumentos utilizados, para reconduzir as despesas de pessoal aos limites impostos, contaminando as contas em epígrafe.

- Em relação à Gestão Geral:

- Utilização de créditos adicionais sem fontes de recursos no valor de R\$ 525.330,77.

O Órgão de Instrução deste Tribunal aponta a existência de Créditos Adicionais abertos/utilizados sem fontes de recursos no valor de R\$ 525.33,77; vez que foram abertos/utilizados créditos adicionais suplementares no montante de R\$ 5.996.377,12, tendo como fonte de recurso anulação de dotações (R\$ 3.808.211,87), excesso de arrecadação (R\$ 924.140,37) e superavit financeiro do exercício anterior (R\$ 738.694,11), que somados atingem a quantia de R\$ 5.471.046,35; 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 constitui 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.

-Deficit no balanço orçamentário equivalente a 6,50% da receita orçamentária arrecadada, contrariando o artigo 1º, § 1º da LRF, no que diz respeito à prevenção de riscos e ao equilíbrio das contas públicas.

Como adrede mencionado, a LRF está fulcrada no planejamento das ações governamentais e no equilíbrio econômico-financeiro das contas de forma intertemporal.

Dito isso, é admissível a ocorrência de deficit, leve ou moderado, na execução orçamentária em algumas situações pontuais, tais como: a existência de orçamento superavitário em exercício imediatamente anterior àquele em que se verificou o resultado negativo, suficiente para absorvê-lo; estado de beligerância ou ainda para custear a realização de serviços/obras que estimulem o incremento de receitas ou a redução de despesas. Como exemplo deste último, podemos citar o saneamento e pavimentação de logradouros que, por via indireta, tendem a minorar a incidência de doenças parasitárias, reduzindo, conseqüentemente, a médio e longo prazo, os investimentos em atenção básica à saúde.

Para além dessas ocorrências, o deficit orçamentário tem conseqüências nefastas e deve ser afastado, sob pena de comprometer o equilíbrio econômico-financeiro, cantado e decantado pela Lei de Responsabilidade Fiscal. A execução orçamentária negativa importa no endividamento público, seja ele financiado com emissão de títulos públicos do tesouro, emissão de papel moeda (União) ou com a inscrição em restos a pagar, elevando sobremaneira a dívida flutuante municipal, fato comprometedor da gestão administrativa dos exercícios vindouros.

A vertente falha é merecedora de ponderações na medida em que o resultado orçamentário do exercício anterior (2008) mostrou-se superavitário em R\$ 1.296.166,48, conforme o SAGRES, ou seja, em montante suficiente para absorver o déficit experimentado nas contas em testilha. Portanto, não vislumbro quebra da estabilidade fiscal.

- Divergência entre o valor da receita prevista apresentada no Balanço Orçamentário e o definido na Lei Municipal nº 300/2008 – LOA.

A falha em questão comporta relevação, visto que são plausíveis as alegações da defesa ao informar que a imperfeição derivou de equívoco no transporte da informação para o Balanço Orçamentário, como também inexistiram prejuízos tanto ao erário quanto ao controle externo. Ademais, foi colacionada prova da correção efetuada.

A pecha enseja recomendação no sentido de dar a devida atenção a elaboração dos demonstrativos contábeis, para que estes reflitam, em essência, a realidade dos acontecimentos contábeis.

- Deficit financeiro no Balanço Patrimonial, no valor de R\$ 593.850,92.

Acerca da imperfeição em tela, o interessado admite o ocorrido, porém assevera que a posição desfavorável foi superada no exercício subsequente, como também sustenta que a LRF apenas veda tal situação no último ano de mandato (LC nº 101/00, art. 42).

Em primeiro lugar, ressalte-se que não corresponde à realidade a afirmação de superação do deficit financeiro, ao final do exercício de 2010. Segundo o Balanço Patrimonial Consolidado, encaminhado a este Tribunal no bojo da PCA de 2010, o ativo financeiro importou em R\$ 1.758.871,02, enquanto o passivo financeiro alcançou o montante de R\$ 2.080.447,02. Destarte, em 2010 há um deficit financeiro de R\$ 321.576,00.

Segundo, o art. 42, da LRF é peremptório ao proibir a inscrição em restos a pagar, nos oito meses derradeiros, em montante superior às disponibilidades remanescentes para o exercício seguinte. A razão de existir da citada vedação repousa na absoluta impossibilidade do Chefe de Poder ou Órgão deixar dívidas assumidas sem lastro financeiro para o pagamento por seu sucessor, evitando, assim, que esse último tivesse comprometida a sua gestão em função de obrigações contraídas em momento pretérito.

Malgrado a especificidade do dispositivo mencionado, é bom deixar assente que, como já ponderado em itens ulteriores, a Lei de Responsabilidade Fiscal apregoa o equilíbrio econômico-financeiro durante toda gestão e não apenas nos últimos meses de mandato. Portanto, entendo cabível recomendar o atual Prefeito com vista a executar o orçamento com parcimônia, analisando o fluxo de caixa da Edilidade de maneira a não incorrer em insuficiência financeira.

- Despesas não licitadas, no montante de R\$ 360.573,65:

- Realização indevida de processo de inexigibilidade para aquisição de combustíveis, acarretando despesas irregulares no montante de R\$ 351.503,15:

- Realização indevida de processo de inexigibilidade para contratação de bandas musicais, acarretando despesas irregulares no montante de R\$ 297.000,00.

A licitação encerra, em si, a concretização dos princípios constitucionais explícitos no caput do art 37, da CF/88. O dever de licitar provém 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 a facultar à sociedade a oportunidade de participar dos negócios públicos.

Licitatar é regra, dispensar ou inexigí-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, a defesa argumenta que a maior parte dessas foi referente a gastos com obras e serviços de engenharia e publicidade, cujos certames foram realizados em exercícios anteriores. Todavia, embora aluda a respeito da anexação dos documentos capazes de demonstrar a feitura do procedimento licitatório regular, o recorrente não colacionou à peça defensoria qualquer material atestador das precitadas afirmações.

Em função da inapetência em comprovar os argumentos manejados, entendo que a posição da Auditoria há de subsistir. Lembre-se de que a situação delineada é suficiente para a emissão de parecer contrário à aprovação das contas em apreço.

No que tange à realização de processo de inexigibilidade para aquisição de combustível, é de bom alvitre informar que a 1ª Câmara deste Tribunal já analisou o procedimento em foco. Através do Acórdão AC1 TC n° 1.210/10 (julgamento 12/08/2010), Processo TC n° 01189/09, julgou regular a presente inexigibilidade (n° 002/2009), não havendo razão para se repisar o ocorrido.

Quanto à inexigibilidade para contratação de bandas musicais, o art. 25, inciso III, estabelece a possibilidade em que se admite a contratação de profissional de setor artístico por 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, assim, a intermediação de terceiros. Para extrairmos o entendimento pleno da norma, mister se faz buscar o conceito de empresário exclusivo.

Sobre a matéria, o festejado publicista Jorge Ulisses Jacoby¹ define, in litteris:

“A contratação ou é feita diretamente com o artista ou com o seu empresário exclusivo, como tal entendendo-se o profissional ou agência que intermedia, com caráter de exclusividade, o trabalho de determinado artista. Numa analogia, é o fornecimento exclusivo daquela mão-de-obra.”

Segundo o nosso entendimento, a figura do empresário descrita na norma não se confunde com intermediário, posto que aquele tem, com o artista, relação contratual de cunho permanente, cabendo-lhe o gerenciamento dos negócios e carreira do profissional por ele representado, enquanto este guarda vínculo pontual e fugaz.

Nesse diapasão, o Tribunal de Contas da União tem se pronunciado acerca dos atestados de exclusividade da seguinte forma:

Acórdão 223/2005

Cabe ressaltar de acordo com o artigo Inexigibilidade de Licitação, de Ércio de Arruda Lins, o termo empresário não pode ser confundido com intermediário. Aquele gerencia os negócios de artistas Determinados, numa relação contratual duradoura. O último, intermedia qualquer artista, sempre numa relação pontual e efêmera.

O TCU, mediante o Acórdão nº 96/2008, assim orienta:

*“i) os Ministérios deveriam incluir em seus manuais de prestação de contas de convênio e nos termos de convênio, para conhecimento dos convenientes, que, quando da contratação de artistas consagrados por meio de intermediários, com utilização da inexigibilidade prevista no inciso III do art. 25 da Lei nº 8.666/1992, **devem ser apresentadas cópias do contrato de exclusividade dos artistas com o empresário contratado, registrado em cartório.** Ademais, essa contratação deve ser publicada no Diário Oficial da União no prazo de cinco dias, consoante previsto no art. 26 da mesma Lei, sob pena de glosa. Deve ser ressaltado que **o contrato de exclusividade difere de carta conferindo exclusividade apenas para os dias correspondentes à apresentação dos artistas e restrita ao município da realização do evento.**” (grifo nosso)*

No mesmo norte, o Tribunal de Contas do Distrito Federal (Processo 33.880/08), assim se postou:

*“O questionamento que mereceu mais empenho do órgão técnico, contudo, referiu-se à contratação de artistas com intermediação de empresa supostamente exclusiva, justificada por **declaração com validade apenas para o evento.** Segundo o órgão técnico, seria mais adequada a contratação da empresa ou pessoa física que diretamente representa os artistas, evitando-se a falta de clareza em relação ao valor do agenciamento, afirmando-se, por outro lado, que a referida intermediação não teria respaldo no inciso III do art. 25 da Lei nº 8.666/93, que prevê que a contratação de profissional de qualquer setor artístico seja feita diretamente ou através de empresário exclusivo”. (grifei)*

A bem da verdade, na contratação de atração musical específica, não é possível a competição, em virtude da unicidade do artista. Porém, para que não haja ônus excessivo a ser suportado pelo erário em contratos da espécie, o valor ajustado deve se pautar em parâmetros de razoabilidade. Nesse sentido, foi feliz o legislador ao determinar a exigência de contratação direta ou através de exclusividade empresarial, visto que, da forma descrita, busca-se eliminar a figura dos intermediários que, em última análise, tornam mais onerosa a celebração dos ajustes.

Os terceiros (intermediários), a princípio, contratam com o artista por determinado valor, para, em seguida, vender as datas contratadas ao Poder Público, acrescidos seus ganhos pessoais, em valores espetacularmente majorados. Daí, os custos da apresentação musical aumentam significativamente, fato que não se coaduna com os ditames da Lei de Licitações e Contratos.

Em todos os casos (Processos de Inexigibilidade nº 05/2009, 06/2009, 07/2009, 08/2009 e 10/2009), as cartas de exclusividade apresentadas reportam-se a meros instrumentos informativos, fornecidos aos intermediários, atestadores de que, naquela data, o referido artista possui um vínculo contratual fugaz com o terceiro, não atendendo a exigência legal.

Destarte, as inexigibilidades em questão devem ser consideradas irregulares e, por consequência, enseja a aplicação de multa pessoal ao Chefe do Poder Executivo.

Por oportuno, é bom ressaltar que as contratações para shows artísticos musicais para as festividades alusivas ao São Pedro 2009, realizadas mediante ao procedimento de Inexigibilidade nº 07/2009, foram custeadas através de recursos públicos federais (R\$ 240.000,00) decorrentes do Convênio MTUR nº

¹ *Contratação direta sem licitação. 6ª edição. Ed. Fórum. Belo Horizonte.*

703.852/2009. Por esse motivo, torna-se necessário comunicar ao Ministério do Turismo (Órgão repassador) e ao Tribunal de Contas da União (Fiscal natural) sobre as irregularidades identificadas, para providências de estilo.

- Índice de evasão de alunos no percentual de 4,59%, gerando desperdício de recursos públicos no valor de R\$ 159.063,84.

A Constituição Republicana vigente deu contornos mais elásticos às competências e atribuições desenvolvidas pelas Cortes de Contas. Para muito além do poder/dever de fiscalizar a congruência dos atos administrativos com os aspectos legais, orçamentários e financeiros pertinentes, aos Tribunais de Contas foi franqueada a obrigação de avaliar os resultados obtidos decorrentes da conduta adotada pelo agente político, ou seja, examiná-los também sob o ponto de vista da legitimidade e economicidade.

Com muita razão, o Constituinte alongou o braço dos TCs nas análises das contas dos responsáveis pela guarda, arrecadação e aplicação dos recursos da sociedade, dado o universo de ações que integram a gestão pública administrativa. Não basta verificar se a atuação esteve pautada na legalidade, é imperioso verificar se as metas e objetivos específicos foram alcançados (eficácia), qual o retorno por unidade de capital investido (eficiência) e ainda se a moralidade administrativa foi observada, tudo isso para preservar o interesse público, quer seja primário ou secundário.

Com efeito, resta consignado, no relatório nuper, o emprego de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE (27,87%), acima do limite constitucional determinado. Porém, apenas aplicar o dinheiro na finalidade proposta é insuficiente, necessário se faz bem utilizá-los.

Quanto à evasão escolar, conforme o MEC, o percentual médio de alunos que abandonam o ensino fundamental no Brasil gira em torno de 6% dos matriculados. Sendo assim, os níveis de evasão verificados na Edilidade encontram-se abaixo da média nacional. Todavia, a situação experimentada não exime o Alcaide de envidar esforços no sentido de minimizar os índices de abandono escolar.

- Realização de transporte de alunos em veículos inadequados.

Na tentativa de resgatar uma dívida social secular, o Estado/Nação vem implementando, ao longo das últimas décadas, mecanismos e sistemas para universalização da Educação, em seus aspectos quantitativos e qualitativos, notadamente, voltado às camadas que historicamente viveram à margem do desenvolvimento da sociedade.

Programas visando a melhorias na remuneração e valorização do Magistério, através da criação de fundos contábeis específicos (FUNDEF/FUNDEB); estímulo à inserção e manutenção do alunato em sala de aula (redução da evasão escolar), mediante o Bolsa Escola e associado ao programa de merenda escolar, incentivo à alfabetização de jovens e adultos são algumas das ações postas em prática, para dar condições equânimes aos que necessitam da rede pública de ensino, encurtando o fosso que os separa daqueles que estão vinculados à rede particular de Educação.

Outra forma de garantir a universalização da Educação é viabilizar o acesso daqueles que residem em locais distante das unidades escolares por intermédio de programas de transporte escolar custeados com recursos das três esferas da Federação. O transporte de passageiros, especificamente escolar, deve ser constante e regular, seguro e oferecer condições mínimas de conforto, sem esquecer a estrita obediência às regras do Código Nacional de Trânsito.

Nesse sentido, estabelece a Resolução Normativa RN TC n° 04/2006, com redação dada pela RN TC n° 06/2006:

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.

Art. 2º O Tribunal de Contas do Estado julgará irregulares as licitações, os contratos e as prestações de contas dos recursos gastos com tais serviços, se prestados sem o cumprimento das determinações aqui postas.

Depreende-se dos autos que parte substancial dos veículos utilizados para o transporte dos dicentes (caminhões e camionetas com carrocerias abertas) não apresentavam condições básicas de conforto e, principalmente, segurança. Impossível aceitar o deslocamento de alunos em situação de perigo iminente a sua integridade física.

Sobre os itens de segurança em transporte da espécie, o Código Nacional de Trânsito exige:

Art. 105. São equipamentos obrigatórios dos veículos, entre outros a serem estabelecidos pelo CONTRAN:

I - cinto de segurança, conforme regulamentação específica do CONTRAN, com exceção dos veículos destinados ao transporte de passageiros em percursos em que seja permitido viajar em pé;

II - para os veículos de transporte e de condução escolar, os de transporte de passageiros com mais de dez lugares e os de carga com peso bruto total superior a quatro mil, quinhentos e trinta e seis quilogramas, equipamento registrador instantâneo inalterável de velocidade e tempo;

III - encosto de cabeça, para todos os tipos de veículos automotores, segundo normas estabelecidas pelo CONTRAN;

IV - (VETADO)

V - dispositivo destinado ao controle de emissão de gases poluentes e de ruído, segundo normas estabelecidas pelo CONTRAN.

Art. 107. Os veículos de aluguel, destinados ao transporte individual ou coletivo de passageiros, deverão satisfazer, além das exigências previstas neste Código, às condições técnicas e aos requisitos de segurança, higiene e conforto, estabelecidos pelo poder competente para autorizar, permitir ou conceder a exploração dessa atividade.

Embora entenda que, na zona rural de alguns municípios paraibanos, o transporte escolar se mostra complicado, em face das condições das estradas vicinais ou ainda devido à topografia acidentada, fato que, por vezes, redundando na contratação de veículos inadequados ao transporte de passageiros (caminhonetes), não é admissível que tais situações possam oferecer riscos à integridade dos alunos que se utilizam desse serviço.

Em nosso Estado, são fartos os registros de acidentes, inclusive fatais, envolvendo alunos conduzidos irregularmente e sem a devida proteção por veículos contratados pelo Poder Público Municipal. A ausência de acidentes não significa que o alunado esteja sendo transportado de forma segura. Não se pode aguardar que uma fatalidade aconteça para a adoção de medidas saneadoras.

A conduta ora telada se contrapõe ao normativo infralegal emitido por esta Corte de Contas (RN TC nº 04/2006, alterada pela RN TC nº 06/2006), fato que enseja a aplicação da coima prevista no inciso VIII, art. 56, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba.

Em tempo, exsurge a necessidade de recomendar ao atual Alcaide que providencie um transporte aos estudantes dentro de padrões de segurança e conforto aceitáveis.

- Inexistência de aterro sanitário para o lixo produzido no município.

O acondicionamento dos dejetos de resíduos sólidos é um dos mais graves problemas ambientais enfrentados na atualidade. O crescimento populacional, o aumento do consumo, a ausência de políticas públicas eficientes referentes à matéria são algumas das causas que transformaram o lixo em situação emergencial. Buscar mecanismos para o tratamento adequado do lixo compatíveis com o modelo de desenvolvimento sócio-econômico e ambiental vigente é tarefa árdua que precisa ser executada.

Como se percebe, a situação vivenciada pelo Município de Água Branca é similar àquela experimentada pela maioria absoluta das localidades brasileiras. A solução da temática passa, obrigatoriamente, pela conjugação de esforços locais, estaduais e federais, porém não dispensa a Edilidade de adotar as medidas, ao seu alcance, suficientes a minorar os impactos ambientais negativos e os riscos à saúde pública.

Sobre o assunto, reputo como muito ajustada foi a manifestação do Órgão Auditor, prolatada no âmbito do Processo TC nº 02991/11 (PCA PM Santana de Mangueira, 2010), que acompanho e passo a transcrever:

“A Constituição Federal, em seu art. 23, inciso VI, estabelece a competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para proteção do meio ambiente e combate à poluição em qualquer de suas formas, podendo o ente público ser responsabilizado civilmente por danos ambientais causados por sua eventual omissão.

Seguindo os princípios elencados na Carta Magna, a Lei Federal nº 12.305 de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, proibiu o lançamento a céu aberto de resíduos sólidos ou rejeitos in natura. Entretanto, a norma estabelece prazo de dois anos para elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos e de quatro anos para implantação das ações de adequação. Vejamos:

Art. 18. A elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, nos termos previstos por esta Lei, é condição para o Distrito Federal e os Municípios terem acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade.

[...]

Art. 47. São proibidas as seguintes formas de destinação ou disposição final de resíduos sólidos ou rejeitos:

[...]

II - lançamento in natura a céu aberto, excetuados os resíduos de mineração;

[...]

Art. 54. A disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, observado o disposto no § 1º do art. 9º, deverá ser implantada em até 4 (quatro) anos após a data de publicação desta Lei.

Art. 55. O disposto nos arts. 16 e 18 entra em vigor 2 (dois) anos após a data de publicação desta Lei.

A Auditoria sugere, portanto, recomendação à atual administração no sentido de adotar medidas imediatas com o objetivo de minimizar os efeitos da poluição causada pelo “lixão” ao meio ambiente e indiretamente à saúde pública e, no prazo legal, adequar-se à legislação supracitada, com a construção de aterro sanitário municipal.”

- Realização de despesas com assistencialismo utilizando-se recursos do FUNDEB, no valor de R\$ 4.461,00, devendo essa quantia ser devolvida ao fundo.

Consoante a Auditoria, foi constatada a realização de despesas com doações para pagamento de mensalidades de instituições de ensino superior com recursos do FUNDEB, no montante de R\$ 4.441,00.

A defesa arguiu que a despesa com pagamento de mensalidades de instituição de ensino superior diz respeito ao pagamento de mensalidade de profissionais do ensino da rede FUNDEB, com o objetivo de melhorar a sua formação e, assim, melhorar os níveis dos profissionais do FUNDEB. Aduz ainda que a LDB e as normas regulamentadoras do Fundo autorizam gastos com capacitação de pessoal.

Inobstante concordar com os esclarecimentos defensórios, não foi possível identificar os beneficiários das despesas questionadas, para verificar se estes encontram-se-iam abrangidos pelo suporte legal vindicado. Sendo assim, finco posição no sentido de determinar à atual gestão a devolução do valor de R\$ 4.461,00 à conta do FUNDEB, com recursos próprios da Edilidade.

- Inexistência de controles de estoque de medicamentos, materiais odontológico, hospitalar e de consumo nas unidades de saúde municipais;

- Controle patrimonial deficiente;

- Inexistência de sistema de controle interno na Prefeitura Municipal;

- Inexistência na administração municipal de controle da dívida ativa.

Não chega a causar espanto a flagrante desorganização verificada, vez que os responsáveis pelo gerenciamento do Poder Executivo são inertes frente à necessidade de instalar sistemas de controle interno que possam colaborar para a consecução de uma administração eficiente, eficaz e, sobretudo, efetiva. Deixar de fazer uso de ferramentas de controle, geralmente, expõe a situações indesejadas que podem culminar em prejuízos ao erário público.

Em relação ao patrimônio, é dever da Administração manter inventário atualizado sobre os bens permanentes móveis e imóveis, como determina a Lei nº 4.320/64. A negligência, no registro, denota o descontrole sobre

citados bens, abrindo espaço para subtração desses, sem que os agentes incumbidos de sua guarda se apercebam e possam buscar os responsáveis pelo extravio. Por isso, é imprescindível o levantamento analítico dos bens patrimoniais da PM de Água Branca, cabendo recomendação neste sentido.

O Sistema de Controle Interno é exigência da LRF (art. 54) e da Constituição Federal (art. 31 e 74) e sua implantação é recomendada sistematicamente por esta Egrégia Corte de Contas.

Quanto ao controle da Dívida Ativa, a LRF, art. 11, preconiza que constituem requisitos essenciais da responsabilidade, na gestão fiscal, a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação. Ao instituir esse regramento, a Lei de Responsabilidade Fiscal nitidifica a intenção de tornar os Estados menos dependentes da União e os Municípios dos repasses estaduais e federais, legais e constitucionais, na medida em que arrecadam seus próprios tributos, inclusive com a regular inscrição de seus créditos em Dívida Ativa, tornando-os passíveis de cobrança judicial.

A escrituração em Dívida Ativa de créditos municipais vencidos, tributários ou não, é ato vinculado da autoridade competente para o registro, tendente a resguardar o direito da Edilidade. Os créditos inscritos gozam de presunção de certeza e liquidez, e seu registro é condição sine qua non para a realização deste mediante a proposição de ação de execução fiscal. Dessa feita, deixar de praticar ato de ofício importa em conduta desidiosa e, particularmente, nociva às finanças públicas, na medida em que decai o direito de cobrar tais haveres. Seguindo esse raciocínio, é de bom alvitre recomendar ao atual Gestor municipal no sentido de que não só promova a escrituração da dívida ativa como também envide esforços para a realização dos créditos ali inscritos.

A omissão constatada dá azo à aplicação de multa pessoal ao gestor, com fulcro no art. 56, da LOTCE/PB, sem prejuízo de recomendação ao Chefe do Poder Executivo de Água Branca com vista à instalação de sistemas de controle da dívida ativa, dos bens permanentes e de consumo, como também viabilizar a operacionalização de setor que coordene o Controle Interno municipal.

- Não recolhimento de contribuição patronal ao INSS, no montante de R\$ 476.812,01.

Para o levantamento do real valor da contribuição patronal a ser recolhida, é mister trazer à tona que, além da aplicação linear da alíquota contributiva, é imperioso expurgar do salário-contribuição, base da apuração, as parcelas descritas no §9º, art. 28, da Lei nº 8.212/91. Ademais, necessário se faz compensar os valores pagos a título de salário-família e salário-maternidade em relação à quantia calculada como contribuição previdenciária patronal devida.

Tomando por base a assertiva nuper, não obstante a metodologia utilizada pela Unidade de Instrução merecer reparos, na medida em que não houve, no cálculo do salário-contribuição, a exclusão das parcelas exigidas, bem como a compensação do benefício previdenciário cognominado de salário-família, entendo que o mesmo serve de parâmetro admissível e razoável, para verificação do quantum contribuído pelo Ente em relação ao valor devido, posto que a discrepância não se afigura substancial, a ponto de afastar a eiva..

De acordo com o cálculo da Auditoria, o total de despesas com pessoal, no exercício em crivo, atingiu a cifra de R\$ 5.366.716,33, somando-se os vencimentos e vantagens fixas (R\$ 4.412.867,06) e os dispêndios contratação por tempo determinado (R\$ 953.849,27). Aplicando-se a alíquota contributiva patronal (22%) sobre o total das despesas com pessoal extrai-se o volume devido de R\$ 1.180.677,59. Considerando que foram empenhadas contribuições previdenciárias patronais no montante de R\$ 703.865,58, o valor estimado não empenhado/recolhido aos cofres da Seguridade Nacional importou em R\$ 476.812,01, equivalente a 40,4% do valor calculado pela Unidade Técnica.

A situação descrita é ensejadora de emissão de parecer contrário à aprovação das contas em crivo, consoante Parecer Normativo PN TC nº 52/04.

- Despesas não comprovadas com assessoria, no valor de R\$ 12.000,00.

O exórdio identifica gastos de assessoria à Comissão Permanente de Licitação do Município de Água Branca, supostamente prestados pelo Sr. Marcus Ronelli Monteiro Nunes, cuja comprovação documental da realização não foi fornecida no instante da inspeção.

Em sede de contrarrazões, o interessado informou ter anexado cópia do contrato, notas de empenho, recibo e declaração da comissão de licitação, dando o atesto do referido assessoramento.

Na análise de defesa, asseverou a Auditoria que os documentos prefalados não se encontravam colacionados à peça defensiva, motivo pelo qual manteve incólume a posição inicialmente proferida.

É dever de todos aqueles que guardem, gerenciem ou administrem dinheiros, bens e valores públicos a prestação de contas completa e regular, através de documentos aceitáveis, do bom e regular emprego desses, que importa, necessariamente, em observância aos princípios da legalidade, moralidade, economicidade, eficiência e, acima de tudo, legitimidade.

Na mesma linha de pensamento, o Ministro do TCU, Adylson Motta, em voto preciso inserto no bojo do Processo n° 929.531/1998-1, acompanhado à unanimidade pelos demais Membros do Pleno, assim sentenciou:

“Há de se destacar, ainda, que, além do dever legal e constitucional de prestar contas do bom e regular emprego dos recursos públicos recebidos, devem os gestores fazê-lo demonstrando o estabelecimento do nexo entre o desembolso dos referidos recursos e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto acordado. Assim, é imperioso que, com os documentos apresentados com vistas a comprovar o bom emprego dos valores públicos, seja possível constatar que eles foram efetivamente utilizados no objeto pactuado, de acordo com os normativos legais e regulamentares vigentes.”

Seguindo idêntica linha de raciocínio, o Ministro Relator Augusto Nardes, em Acórdão n° 8/2006, Plenário do TCU, em processo de Tomada de Contas Especial, assim se manifestou:

“...a não comprovação da lisura no trato dos recursos públicos recebidos autoriza, a meu ver, a presunção de irregularidade na sua aplicação. Ressalto que o ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor, obrigando-se este a comprovar que os mesmos foram regularmente aplicados quando da realização do interesse público. Aliás, a jurisprudência deste Tribunal consolidou tal entendimento no Enunciado de Decisão n° 176, verbis: ‘Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova’”

Para completar, o doutrinador Jorge Ulisses Jacoby lecionou:

“Quanto à questão da prova no âmbito dos Tribunais de Contas, a regra geral é a de que o ônus da prova em relação à boa e regular aplicação dos recursos públicos incumbe a quem os recebe, posto que é inerente à função de administrar coisa alheia o dever de prestar contas.”

Destarte, devido à falta de comprovação de despesas com assessoria, estou convicto da necessidade de imputar ao Sr. Aroudo Firmino Batista, Prefeito de Água Branca, a importância de R\$ 12.000,00, bem como da comunicação ao Ministério Público Estadual acerca da conduta lesiva ao patrimônio público.

- Despesas ilegais com doações para pagamento de aluguéis residenciais, no valor total de R\$ 19.025,00.

Tangente às despesas ilegais para pagamentos de aluguéis, peço vênha ao Ministério Público Especial para acostar ao voto excerto do preciso parecer, o qual me coaduno:

“..., verificou-se, durante o exercício de 2009, a efetuação de despesas com doações financeiras para pessoas carentes com o objetivo de auxiliar no pagamento de aluguéis residenciais, no montante de R\$ 19.025,00. A Auditoria informou que a Lei Municipal n° 254/2005 (Documento TC n° 10262/11, fls. 23/25), permite apenas doações às famílias previamente cadastradas. Ainda, informou que no município não há cadastro de pessoas carentes. Além disso, a referida norma não prevê a doação para pagamento de aluguéis.

(...)

É imperiosa a estrita observância das normas legais, a irregularidade apontada não permite o real conhecimento das situações de precariedade das pessoas beneficiadas com os recursos do Município, devendo a despesa ser tida por irregular. Assim, somos pela devolução aos cofres públicos da quantia acima mencionada pelo Sr. Aroudo Firmino Batista. Ademais, faz-se necessário o envio de cópia dos autos ao Ministério Público Comum para adoção das medidas de sua competência.”

Para finalizar, inobstante a Auditoria não tecer maiores comentários, gostaria de deixar consignada a minha repulsa a forma como a Administração trata seus instrumentos de planejamento, notadamente a Lei Orçamentária Anual. A LOA, em que pese não ser impositiva, é o principal mecanismo de planejamento da

execução orçamentária, nela constam todas as receitas estimadas e as despesas fixadas, servindo de baliza para as ações administrativas. Acredita-se que, no decurso de sua elaboração, houve estudo pormenorizado acerca do comportamento orçamentário. Ao adequá-la à LDO, estabeleceram-se metas a serem alcançadas, das quais o gestor comprometido não deveria se desviar. Todavia, ao ser autorizada abertura de créditos suplementares de até 100% das despesas fixadas, a LOA transforma-se, verdadeiramente, em uma peça de ficção, não se prestando a qualquer fim de planejamento. Importa dizer que tal conduta assemelha-se a assinatura de um cheque em branco, cujo valor a ser sacado fica ao inteiro alvitre do portador.

Esposado em todos os comentários extensamente explanados, **voto pela emissão de Parecer Contrário à Aprovação das Contas Anuais da PM de Água Branca, exercício de 2009, sob a responsabilidade da Sr^o Aroudo Firmino Batista e, em Acórdão separado, pelo (a):**

- 1) **Declaração de atendimento parcial** aos preceitos da LRF;
- 2) **Julgar irregulares** os procedimentos licitatórios de inexigibilidade n^o 05/2009, 06/2009, 08/2009 e 10/2009;
- 3) **Aplicação de multa** ao Sr. Aroudo Firmino Batista, Prefeito de Água Branca, no valor de R\$ 2.805,10, com fulcro no art. 56 da LOTCE
- 4) **Imputação de débito**, no valor de R\$ 31.025,00, ao Sr. Aroudo Firmino Batista, em razão de despesas com serviços não comprovados com assessoria (R\$ 12.000,00), bem como despesas ilegais com doações para pagamento de aluguéis (R\$ 19.025,00);
- 5) **Devolução da quantia** de R\$ 4.461,00 à conta específica do FUNDEB com recursos próprios do tesouro municipal;
- 6) **Assinação do prazo** de 60 sessenta dias à supracitada gestora para o devido recolhimento voluntário dos valores a ela imputados nos itens 3, 4 e 5 supra;
- 7) **Comunicação** à Receita Federal do Brasil acerca do recolhimento a menor de contribuições previdenciárias patronais;
- 8) **Representação** aos órgãos competentes no âmbito da União, Ministério do Turismo e TCU, a respeito da falha constatada no Processo de Inexigibilidade n^o 07/2009, Convênio MTUR n^o 703.852/2009, que acarretou despesas irregulares com recursos federais no montante de R\$ 240.000,00;
- 9) **Comunicação** ao Ministério Público Estadual acerca das irregularidades identificadas no presente feito, notadamente no que se refere aos ilícitos no reconhecimento e recolhimento de passivo previdenciário, à ausência de realização de procedimento licitatório quando legalmente exigido, verificação de conduta danosa ao erário, tipificado como atos de improbidade administrativa, para adoção de providências de estilo;
- 10) **Recomendação** ao gestor no sentido de providenciar a regularização da eiva relacionada à disposição final dos resíduos sólidos, além de instituir sistemas de controle mais eficientes dos bens públicos, bem como da dívida ativa;
- 11) **Recomendações** à Prefeitura Municipal de Água Branca no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando as reincidências das falhas constatadas no exercício em análise;
- 12) **Recomendação** ao Chefe do Executivo Municipal com vistas a proceder a elaboração da Lei Orçamentária Anual baseada em critérios técnicos, transformando-a em verdadeiro instrumento de planejamento e não em uma peça de ficção;
- 13) **Recomendação** ao atual Alcaide no sentido de dar devida atenção à elaboração dos demonstrativos contábeis, para que esses reflitam, em essência, a realidade dos acontecimentos contábeis;
- 14) **Recomendação** o atual Prefeito com vista a executar o orçamento com parcimônia, analisando o fluxo de caixa da Edilidade de maneira a não incorrer em insuficiência financeira;
- 15) **Recomendação** ao atual Alcaide que providencie um transporte pra estudantes dentro de padrões de segurança e conforto aceitáveis.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE - PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO -TC-05278/10, os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-Pb), à unanimidade, com impedimento declarado do Conselheiro Antônio Nominado Diniz Filho, com espeque na 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, na sessão plenária realizada nesta data, ACORDAM em:

- I. **declarar o cumprimento parcial** das normas da LRF;
- II. **julgar irregulares** os procedimentos licitatórios de inexigibilidade nº 05/2009, 06/2009, 08/2009 e 10/2009;
- III. **aplicar de multa** ao Sr. Aroudo Firmino Batista, Prefeito de Água Branca, no valor de R\$ 2.805,10 (dois mil, oitocentos e cinco reais e dez centavos), com fulcro no art. 56 da LOTCE;
- IV. **imputar débito**, no valor de R\$ 31.025,00 (trinta e um mil e vinte e cinco reais), ao Sr. Aroudo Firmino Batista, em razão de despesas com serviços não comprovados com assessoria (R\$ 12.000,00), bem como despesas ilegais com doações para pagamento de aluguéis (R\$ 19.025,00);
- V. **devolver a quantia** de R\$ 4.461,00 à conta específica do FUNDEB com recursos próprios do tesouro municipal;
- VI. **assinar ao devedor o prazo de 60**(sessenta) dias, a contar da publicação deste ACÓRDÃO no Diário Oficial Eletrônico deste TCE, para recolhimento voluntário² dos valores a ele imputados nos itens III, IV e V supra, sob pena de cobrança executiva, desde logo recomendada, observado o disposto nos parágrafos 3º e 4º do art. 71 da Constituição do Estado;
- VII. **comunicar** à Receita Federal do Brasil acerca do recolhimento a menor de contribuições previdenciárias patronais;
- VIII. **representar** aos órgãos competentes no âmbito da União, Ministério do Turismo e TCU, a respeito da falha constatada no Processo de Inexigibilidade nº 07/2009, Convênio MTUR nº 703.852/2009, que acarretou despesas irregulares com recursos federais no montante de R\$ 240.000,00;
- IX. **comunicar** ao Ministério Público Estadual acerca das irregularidades identificadas no presente feito; notadamente no que se refere aos ilícitos no reconhecimento e recolhimento de passivo previdenciário, à ausência de realização de procedimento licitatório quando legalmente exigido, verificação de conduta danosa ao erário, tipificado como atos de improbidade administrativa, para adoção de providências de estilo;
- X. **recomendar** ao gestor no sentido de providenciar a regularização da eiva relacionada à disposição final dos resíduos sólidos, além de instituir sistema de controle mais eficientes dos bens públicos, bem como da dívida ativa;
- XI. **recomendar** à Prefeitura Municipal de Água Branca no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando a reincidências das falhas constatadas no exercício em análise;
- XII. **recomendar** ao Chefe do Executivo Municipal com vistas a proceder a elaboração da Lei Orçamentária Anual baseada em critérios técnicos, transformando-a em verdadeiro instrumento de planejamento e não em uma peça de ficção;
- XIII. **recomendar** ao atual Alcaide no sentido de dar devida atenção à elaboração dos demonstrativos contábeis, para que estes reflitam, em essência, a realidade dos acontecimentos contábeis;
- XIV. **recomendar** ao atual Prefeito com vista a executar o orçamento com parcimônia, analisando o fluxo de caixa da Edilidade de maneira a não incorrer em insuficiência financeira;
- XV. **recomendar** ao atual Alcaide que providencie um transporte aos estudantes dentro de padrões de segurança e conforto aceitáveis.

² Devolução – ao erário municipal;

Multa – ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal – mediante a quitação de Documento de Arrecadação de Receitas Estaduais (DAE) com código “4007” - Multas do Tribunal de Contas do Estado.

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

João Pessoa, 14 de março de 2012.

*Conselheiro Fernando Rodrigues Catão
Presidente*

*Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Relator*

Fui presente,

*Elvira Samara Pereira de Oliveira
Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao TCE-Pb
em exercício*

Em 14 de Março de 2012



Cons. Fernando Rodrigues Catão

PRESIDENTE



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira

RELATOR



Elvira Samara Pereira de Oliveira

PROCURADOR(A) GERAL EM EXERCÍCIO