



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC-11384/09

Prefeitura Municipal de Serra Grande. Inspeção Especial. Levantamento financeiro da movimentação das contas caixa/tesouraria e bancos. Saldo a descoberto – Imputação de débito. Multa. Recomendação. Representação ao Ministério Público Comum. Encaminhamento de cópia da presente decisão à respectiva Prestação de Contas Anual, exercício 2009.

ACÓRDÃO-APL-TC - 426 /2011

RELATÓRIO:

Trata o presente processo de Inspeção Especial realizada na Prefeitura Municipal de Serra Grande, no período de 04 a 07/11/2009, tendo como objetivo verificar os documentos de despesas, bem como os saldos das disponibilidades financeiras, registrados em caixa/tesouraria e bancos, para o período compreendido entre 1º de outubro a 06 de novembro de 2009.

A Diretoria de Auditoria e Fiscalização – Departamento de Auditoria da Gestão Municipal - Divisão de Auditoria da Gestão Municipal - (DIAFI/DEAGM II/DIAGM V) deste Tribunal emitiu, com datas de 10/11/2009 e 15/09/2010, respectivamente, o relatório inicial (fls. 22/23) e o relatório de complementação de instrução (fls. 1251/1253) cujas conclusões são resumidas a seguir:

- 1) Folha de pagamento em atraso;*
- 2) atraso no pagamento a fornecedores;*
- 3) não encaminhamento dos balancetes mensais ao Poder Legislativo;*
- 4) existência de “saldo a descoberto” no CAIXA/TESOURARIA da Prefeitura Municipal de Serra Grande, no valor de R\$ 545.877,55;*
- 5) emissão de “vales” como adiantamento de pagamento de diversas despesas, no valor de R\$ 296.993,13, infringindo as legislações pertinentes;*
- 6) embaraço à fiscalização desta Auditoria, cabendo multa ao gestor municipal, conforme art. 56, VI, da Lei Complementar nº 18/93.*

Em razão das irregularidades apontadas pelo Órgão Auditor e em atenção aos princípios constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, previstos na CF, art. 5º, LIV e LV, foi notificado (fl. 1254) o Prefeito Municipal de Serra Grande, Sr. João Bosco Cavalcante. O interessado apresentou defesa (fls. 11265/1276), acompanhada de documentos, sendo devidamente analisada pela Auditoria (fls. 1283/1287), a qual concluiu pela manutenção de todas as irregularidades inicialmente apontadas.

Chamado ao feito, o Órgão Ministerial emitiu parecer da lavra da ilustre Subprocuradora-Geral Sheyla Barreto Braga de Queiroz, em concordância com a Instrução, destacando os seguintes fatos sobre as irregularidades detectadas:

“ ... Neste sentido, há de se concordar com a Auditoria, pois, além de referir-se a despesas que não seguiram o trâmite legal da Lei nº 4.320/64, não foram, tampouco, empenhadas, nem devidamente comprovadas, visto estarem insuficientemente discriminadas.

Toda despesa pública deve ser precedida de empenho. É o que se pode extrair do art. 60 da Lei nº 4.320 de 1964:

‘Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.’

...

A existência de saldo a descoberto ensejou atraso no pagamento da folha de pessoal, bem como no pagamento de fornecedores. Tais fatos demonstram a situação caótica em que se encontram as finanças do Município. Servem, portanto, como situações ilustrativas da irregularidade, qual seja, o estado de grave desequilíbrio financeiro da entidade.”

Ao final, o Parquet opinou pela(o):

- Irregularidade dos atos de gestão financeira inspecionados referentes ao exercício de 2009;
- Imputação de débito ao Prefeito do Município de Serra Grande, Sr. João Bosco Cavalcante, em razão de saldo a descoberto na conta Caixa/Tesouraria da referida edilidade;
- Aplicação de multa pessoal ao gestor com base no art. 55 da LOTCE/PB;
- Recomendação à atual gestão municipal de Serra Grande para que adote sempre as medidas na gestão financeira estabelecidas na Lei nº 4.320/64 e legislação pertinente, bem como encaminhe os documentos necessários tempestivamente ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas;
- Representação ao Ministério Público Comum acerca de tudo aquilo constatado com repercussão financeira e administrativa, até penal, com vistas à adoção das providências de sua alçada.

O Relator fez incluir o processo na pauta desta sessão, com as citações de praxe.

VOTO DO RELATOR:

Os presentes autos versam sobre levantamento das disponibilidades financeiras registradas em caixa/tesouraria e bancos, para o período compreendido entre 1º de outubro a 06 de novembro de 2009. Para alcançar tal objetivo, foi realizada inspeção in loco no Município de Serra Grande de 04 a 07 de novembro de 2009.

A comissão responsável pela inspeção especial, formada por três integrantes da Unidade Técnica deste Tribunal, chegou ao município no dia 04 de novembro de 2009 e encontrou a sede da Prefeitura Municipal de Serra Grande fechada. No dia seguinte, a comissão se reuniu com o gestor municipal, Sr. João Bosco Cavalcante, e seus Secretários Municipais, à exceção do Secretário de Finanças e do Tesoureiro, os quais, por informação do prefeito, estariam na cidade de João Pessoa tratando de assuntos de interesse do município.

Solicitada a documentação para verificação das disponibilidades financeiras, o gestor municipal informou que a mesma encontrava-se na tesouraria do município e esta estava trancada, portanto, sem acesso devido à ausência do tesoureiro em viagem à capital do Estado. Fixado prazo para apresentação da documentação solicitada e para acesso à tesouraria do município, o mesmo expirou-se, contudo, não houve apresentação do solicitado ou qualquer esclarecimento acerca dos motivos do não cumprimento, inviabilizando o trabalho da Auditoria, a qual retornou da inspeção in loco sem conseguir acesso à tesouraria da Prefeitura e sem receber a documentação solicitada.

Encaminhada a este Tribunal a documentação solicitada e encartada aos autos para análise do Órgão de Instrução. Emissão de relatório inicial; notificação dos interessados; análise da defesa apresentada.

Ao final da instrução processual, a Unidade Técnica concluiu pela existência de saldo a descoberto no Caixa/Tesouraria da Prefeitura Municipal de Serra Grande, no valor de R\$ 545.877,55.

Durante a inspeção especial e a verificação da documentação apresentada, a Auditoria identificou outras irregularidades que evidenciaram ainda mais o descontrole financeiro no município, como: folha de pagamento em atraso; atraso no pagamento de fornecedores, emissão de “vales” como adiantamento de pagamentos de diversas despesas, realizados pelo caixa, no valor de R\$ 296.993,13; não encaminhamento dos balancetes mensais ao Poder Legislativo; e embaraço à fiscalização desta Corte de Contas.

Em sua defesa, o gestor afirmou que no momento da inspeção realizada pela Auditoria no município, a tesouraria possuía o valor de R\$ 234.677,59 em espécie e o montante de R\$ 296.993,13 em “vales”, tendo em vista o adiantamento de pagamentos realizados pela tesouraria da Prefeitura Municipal, totalizando o valor de R\$ 531.670,72.

Com relação aos “vales” apresentados pelo interessado, não há previsão legal para a emissão dos mesmos, ao contrário, a Lei Federal nº 4.320/64 determina que é vedada a realização de despesa sem prévio empenho (art. 60). Os citados “vales” caracterizam saques feitos no caixa da tesouraria sem nenhuma documentação comprobatória, impossibilitando o acatamento do argumento apresentado

pelo defendente. Estes adiantamentos foram realizados a título de subsídios - inclusive do próprio prefeito (fls. 1081; 1094; 1115; 1117), salários, pagamento de processos judiciais, serviços administrativos, pagamento de contrato, entre outros.

Sobre os valores que estariam em espécie na tesouraria da Prefeitura, não foi disponibilizado o acesso do Órgão de Instrução, em sua inspeção in loco, para a devida confirmação, impossibilitando, mais uma vez, a aceitação dos esclarecimentos fornecidos pelo gestor municipal.

Os Controles Externo e Social são instrumentos essenciais à verificação da perfeita aplicação dos recursos da sociedade, não apenas do ponto de vista da legalidade, mas, principalmente, da eficácia, eficiência e efetividade. No intuito de facilitar tais mecanismos, a transparência na execução orçamentária, princípio norteador da Administração Pública, implícito na Constituição Federal, deve ser perseguido por todos os gestores de recursos públicos.

A utilização da conta Caixa para movimentar quantias consideráveis de recursos é prática reprovável, tendo em vista a difícil tarefa de acompanhar documentalmente a movimentação de numerário, fato que compromete sobremaneira qualquer forma de controle, inclusive da própria Administração. À exceção das despesas de pequeno porte e de pronto pagamento, tal prática deve ser peremptoriamente desaconselhada, posto que, pelas razões expostas, favorece ao extravio de recursos.

O caso concreto reproduz fielmente a situação descrita em tese. O Gestor do Município de Serra Grande, Sr. João Bosco Cavalcante, ao realizar, de forma reiterada, pagamentos de toda espécie através de numerário, incorreu em falha administrativa ao não comprovar a aplicação destes recursos, gerando saldo a descoberto, atraindo para si a responsabilidade em devolver o valor apontado. Saliente-se que a prova do regular emprego das verbas públicas cabe ao responsável pela sua movimentação, e a insuficiência ou a ausência de comprovação da despesa pública, enseja a presunção, juris tantum, da irregularidade necessária à imputação do montante verificado.

Nesta senda, transcrevo trecho do voto do Ministro Adylson Motta para a Decisão nº 225/2000 - 2ª Câmara do TCU (autos do TC - 929.531/1998-1):

"A não-comprovação da lisura no trato de 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 nº 176, verbis: 'Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova'. Há que 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."

Ante ao explanado, voto pela:

- 1) Imputação de débito no valor de R\$ 545.877,55 ao Sr. João Bosco Cavalcante, Prefeito do Município de Serra Grande, em razão de saldo a descoberto na conta Caixa/Tesouraria da referida edilidade;
- 2) Aplicação da multa no valor de R\$ 5.458,78 ao gestor Sr. João Bosco Cavalcante, correspondente a 1% do prejuízo ao erário sobredito, com supedâneo no art. 55, da LOTCE/PB;
- 3) Aplicação de multa pessoal ao responsável, Sr. João Bosco Cavalcante no valor de R\$ 2.805,10, com supedâneo nos incisos VI, art. 56, da LOTCE/PB, por sonegação de documentos e informações em inspeção realizada pelo Tribunal;
- 4) Assinação de prazo de 60 (sessenta) dias para o recolhimento voluntário do valor imputado, bem como das multas estabelecidas;
- 5) Recomendação à administração Municipal no sentido de adotar sempre as medidas na gestão financeira estabelecidas na Lei nº 4.320/64 e legislação pertinente, bem como encaminhe os documentos necessários tempestivamente ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas;

- 6) *Representação ao Ministério Público Comum acerca de tudo aquilo constatado com repercussão financeira e administrativa, até penal, com vistas à adoção das providências de sua alçada;*
- 7) *Determinação à Secretaria do Tribunal Pleno para que envie cópia da presente decisão à respectiva Prestação de Contas Anual – exercício 2009 – da Prefeitura Municipal de Serra Grande, Processo TC nº 05927/10, a fim de subsidiar a mesma;*

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB:

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-11384/09, os membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-Pb), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, ACORDAM em:

- I) **Imputar o débito** no valor de **R\$ 545.877,55** (quinhentos e quarenta e cinco mil, oitocentos e setenta e sete reais, cinquenta e cinco centavos) ao **Sr. João Bosco Cavalcante**, Prefeito do Município de Serra Grande, em razão de saldo a descoberto na conta Caixa da referida edilidade;
- II) **Aplicar a multa** de **R\$ 5.458,78** (cinco mil, quatrocentos e cinquenta e oito reais, setenta e oito centavos) ao gestor **Sr. João Bosco Cavalcante**, correspondente a 1% do prejuízo ao erário sobredito, com supedâneo no art. 55, da LOTCE/PB;
- III) **Aplicar multa** pessoal ao responsável, **Sr. João Bosco Cavalcante**, no valor de **R\$ 2.805,10** (dois mil, oitocentos e cinco reais e dez centavos), com supedâneo nos incisos VI, art. 56, da LOTCE/PB, por sonegação de documentos e informações em inspeção realizada pelo Tribunal;
- IV) **Assinar o prazo de 60 dias** ao Prefeito supracitado para o **recolhimento voluntário** dos valores imputados nos itens I, II e III supra¹, sob pena de cobrança executiva, desde logo recomendada, observado o disposto nos parágrafos 3º e 4º do art. 71 da Constituição do Estado;
- V) **Recomendar** à administração Municipal no sentido de adotar sempre as medidas na gestão financeira estabelecidas na Lei nº 4.320/64 e legislação pertinente, bem como encaminhe os documentos necessários tempestivamente ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas;
- VI) **Representar ao Ministério Público Comum** acerca de tudo aquilo constatado com repercussão financeira e administrativa, até penal, com vistas à adoção das providências de sua alçada;
- VII) **Determinar** à Secretaria do Tribunal Pleno para que envie cópia da presente decisão à respectiva Prestação de Contas Anual – exercício 2009 – da Prefeitura Municipal de Serra Grande, Processo TC nº 05927/10, a fim de subsidiar a mesma.

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

João Pessoa, 29 de junho e 2011.

Conselheiro Fernando Rodrigues Catão
Presidente

Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Relator

Fui presente,

André Carlo Torres Pontes
Procurador Geral do Ministério Público junto ao TCE-Pb
em exercício

¹ Débito – item I – devolução ao erário Municipal;

Multas – itens II e III – recolhimento 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