



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO-TC-05929/10

*Constitucional. Administrativo. Poder Executivo Municipal. Prefeitura de Itaporanga. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2009. Prefeito. Ordenador de Despesa. Contas de Gestão. Apreciação da matéria para fins de julgamento. Atribuição definida no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba c/c o art. 1º, inciso 1º, da Lei Complementar Estadual nº 18/93 – **Incorreção nos Demonstrativos Contábeis – Abertura de créditos adicionais sem fonte de recurso correspondente - Reconhecimento e recolhimento a menor de contribuições previdenciárias patronais, posteriormente parceladas – Atendimento parcial à LRF; julgamento regular das contas de gestão; aplicação de multa, representação à Receita Federal do Brasil, recomendações.***

ACÓRDÃO APL-TC- 897/12

RELATÓRIO

*Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas do Município de Itaporanga, relativa ao exercício financeiro de 2009, de responsabilidade do Sr. **DJACI FARIAS BRASILEIRO**.*

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. 149/165, no qual foram evidenciados os seguintes aspectos da gestão municipal:

1. Sobre a gestão orçamentária, destaca-se:

- a) o orçamento foi aprovado por meio da Lei Municipal nº 730/2008, de 24 de dezembro de 2008, estimando a receita e fixando a despesa em R\$ 15.172.570,00, como também autorizando abertura de créditos adicionais suplementares em 75% da despesa fixada na LOA – R\$ 11.379.427,50. Outros diplomas legais¹ autorizaram a abertura de créditos especiais, no valor total de R\$ 2.915.000,00;*
- b) durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares, no montante de R\$ 7.082.946,21, bem como créditos adicionais especiais, no montante de R\$ 388.800,00;*
- c) a receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou R\$ 15.992.189,04, superando em 5,40% aquela prevista no orçamento;*
- d) a despesa orçamentária realizada atingiu a soma de R\$ 16.569.449,41, 9,21% superior ao montante fixado no orçamento;*
- e) o somatório da Receita de Impostos e das Transferências – RIT atingiu a soma de R\$ 10.974.991,15;*
- h) a Receita Corrente Líquida – RCL, ao final do exercício, alcançou o montante de R\$ 15.992.189,04, o mesmo observado na apuração das receitas orçamentárias, já que não houve receitas de capital.*

2. No tocante aos demonstrativos apresentados:

- a) o Balanço Orçamentário apresentou deficit equivalente a 0,76% da receita orçamentária arrecadada. Segundo a Auditoria, o referido Balanço não demonstra a real situação vivenciada pelo Município, tendo em vista a existência de despesas não contabilizadas no montante de R\$ 1.299.213,41 (contribuição previdenciária patronal não recolhida), que, se adicionadas, elevariam o déficit para 8,88%;*
- b) o Balanço Financeiro aponta um saldo para o exercício seguinte na ordem de R\$ 846.917,37, distribuídos entre Caixa e Banco nas proporções de 0,04% e 99,96%, respectivamente. O citado Demonstrativo, em consonância com o Corpo Técnico, não espelha fielmente a realidade financeira da Edilidade, vez que não foram apropriadas despesas não contabilizadas, como destacado na alínea anterior, fato que repercute no resultado financeiro do exercício;*

¹ Leis Municipais 743, 744, 745, 746, 757, 758, 759 e 778, publicadas em 2009.

- c) o Balanço Patrimonial apresenta deficit financeiro no valor de R\$ 1.538.364,63. De forma análoga aos demais balanços, assinala o Órgão Auditor que, na apuração deste resultado, fez incluir, no Passivo Financeiro, a quantia de R\$ 1.299.213,41, elevando a posição deficitária para R\$ 2.837.578,04;
- d) a Dívida Municipal, no final do exercício analisado, atingiu a cifra de R\$ 9.596.975,56, correspondendo a 60,01% da Receita Corrente Líquida, sendo 75,15% escriturada na Dívida Fundada e 24,85% registrada na Dívida Flutuante. A Auditoria aponta crescimento da Dívida Flutuante de 32,45%, quando comparada àquela do período 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;
- b) os gastos com obras e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$ 154.961,97 correspondendo a 0,96% da Despesa Orçamentária Total (DORT), sendo integralmente 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\$ 1.415.682,34, correspondendo a **70,25%** das disponibilidades do FUNDEF (limite mínimo=60%);
- b) a aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) alcançou o montante de R\$ 2.898.436,22, correspondendo a **26,41%** da RIT (limite mínimo=25%);
- c) o Município dispendeu com saúde a importância de R\$ 1.788.958,23, correspondendo a **16,30%** da RIT;
- d) as despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R\$ 10.935.851,75, correspondendo a **68,38%** da RCL (limite máximo=60%);
- e) as despesas com pessoal do Poder Executivo perfizeram o valor de R\$ 10.255.852,51, correspondendo a **64,13%** da RCL (limite máximo=54%).

Ao final do Relatório Inaugural, o Órgão de Instrução manifestou-se, apontando extensa lista de irregularidades atribuídas ao exercício de competência do gestor.

Tendo em vista as falhas listadas pelo Corpo Técnico em seu relatório inicial, e atendendo aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Relator determinou a citação do responsável supramencionado.

Após ver acatada solicitação de prorrogação de prazo para apresentação de defesa (fl. 168), o gestor manejou, por intermédio de representante legalmente habilitado, peça escrita (fls. 171/185), acompanhada de vasta documentação de suporte (fls. 186/807).

Atendendo aos despachos do Conselheiro Relator (fl.811), a Auditoria procedeu à análise dos argumentos ofertados pelo defendente, exarando instrução de análise de defesa (fls. 814/829), pugnando pela manutenção das seguintes irregularidades:

1. Deficit orçamentário no valor de R\$ 1.420.329,61, equivalente a 8,88% da receita orçamentária arrecadada;
2. Gastos com pessoal do Ente Municipal, correspondendo a 68,38% da RCL, em relação ao limite (60%) estabelecido no art. 19, da LRF;
3. Gastos com pessoal do Poder Executivo, correspondendo a 64,13% da RCL, em relação ao limite (54%) estabelecido no art. 20, da LRF, sem indicação de medidas em virtude da ultrapassagem de que trata o art.55 da LRF;
4. Abertura e utilização de créditos adicionais sem fontes de recursos no valor de R\$ 1.186.619,29;
5. Não contabilização de despesa orçamentária, no valor de R\$ 1.299.213,41, infringindo os art. 35 e 50 das Leis 4.320/64 e 101/2000, respectivamente;
6. Despesa não comprovada com pagamento do INSS no valor de R\$ 7.882,59, causando prejuízo ao erário;

7. *Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial incorretamente elaborados, não representando a real situação da execução orçamentária do exercício;*
8. *Elevado déficit financeiro no valor de R\$ 2.837.578,04, podendo comprometer exercícios futuros;*
9. *Demonstrativo da Dívida flutuante incorretamente elaborado, não representando a real situação de endividamento do município; e dívida fundada não informada;*
10. *Pagamento de produtividade a servidores diversos da Secretaria de Saúde, no valor de R\$ 331.572,73, sem a existência de critérios de mensuração da produtividade, causando prejuízo ao erário;*
11. *Retenção e repasse a menor das contribuições dos segurados junto ao INSS, prejudicando a aposentadoria futura dos servidores;*
12. *Contratação de prestadores de serviços com valores superiores aos pagos a servidores efetivos em 202%;*
13. *Despesa insuficientemente comprovada com hospedagem de bandas no valor de R\$ 10.615,00, causando prejuízo ao erário;*
14. *Não implementação da Lei municipal 739 de 12 de fevereiro de 2009, que dispõe sobre a criação do Conselho de Assistência à Pobreza – COMAP e o Fundo Municipal de Assistência à Pobreza – FUMAP;*
15. *Apropriação indébita de recursos previdenciários do INSS no valor de R\$ 90.561,34;*
16. *Despesa com hospedagem e alimentação no valor de R\$ 3.713,34, em favor do Hotel Pedra Bonita;*
17. *Falta de envio dos balancetes de forma completa ao Poder Legislativo, inviabilizando uma das funções precípua deste poder e prejudicando sensivelmente a boa fiscalização dos recursos públicos.*

Instado a se manifestar, o Ministério Público emitiu o Parecer nº 01142/12 (fls. 831/864), da pena do Procurador Márcilio Toscano Franca Filho, acompanhando o posicionamento da Unidade Técnica de Instrução, pugnando que esta Egrégia Corte decida pela:

1. ***Emissão de Parecer Contrário à Aprovação das Contas*** do senhor Djaci Farias Brasileiro, referente ao exercício 2009;
2. ***Declaração de Atendimento Parcial*** aos preceitos da LRF;
3. ***Aplicação de Multa*** ao senhor Djaci Farias Brasileiro, com fulcro no art. 56 da LOTCE;
4. ***Imputação de Débito*** no valor de R\$ 353.783,66, ao Sr. Djaci Farias Brasileiro, em virtude de diversas despesas não comprovadas;
5. ***Recomendação*** à Prefeitura Municipal de Itaporanga 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.

Em 31/10/2012, a defesa solicitou a juntada de novos documentos aos autos eletrônicos, que, após a anexação ao caderno processual (Documento 23856/12), foram remetidos à DIAGM V para análise.

Em sede de complemento de instrução (fls.867/872), o Órgão Técnico reafirmou todas as irregularidades remanescentes da análise de defesa. Mais ainda: do exame de material promocional apresentado pelo gestor (Documento 24872/12), concluiu que houve afronta ao princípio da Publicidade, posto que os nomes do Prefeito e da Vice-Prefeita figuraram explicitamente em cartaz de caráter publicitário, conduta vedada pelo artigo 37, §1º da Constituição Federal.

O processo foi agendado para a presente sessão, com as notificações de praxe.

VOTO DO RELATOR

É dever de todo aquele que gera, administra ou, ainda, tem em sua guarda recursos de terceiros fazer prova da correta, regular e legítima aplicação destes. A prerrogativa de representar uma coletividade

tem como corolário o dever de prestar contas aos cidadãos, que são, em última análise, os titulares do poder numa democracia.

No âmbito da Administração Pública, este corolário ganha revelado, visto que os interesses tutelados pertencem a toda uma coletividade. Em virtude da escassez de recursos disponíveis, a sociedade necessita que os seus representantes tratem de alocá-los de maneira mais racional, propiciando maior (eficácia) e melhor (eficiência) retorno por unidade monetária investida. É neste momento que o gestor público vem demonstrar que a sua atuação administrativa pautou-se no devido resguardo à res publica, que o manuseio dos bens postos a sua disposição observou os princípios da Legalidade, Moralidade, Eficiência, Eficácia e Transparência, extraíndo da aplicação destes os resultados mais proveitosos em favor do coletivo local.

Destaque-se a fundamental atuação das Cortes de Contas; ator de relevo no desempenho do controle externo e, também, em última análise, do controle social institucionalizado, já que nesse instante atua no auxílio ao Legislativo (típico poder de representatividade popular); que examina, com profundidade, as facetas administrativas e, sobre elas, emite parecer prévio conclusivo.

Dito isso, lembremo-nos que a esta Casa foram conferidas funções e atribuições essenciais para o perfeito funcionamento do Estado Democrático de Direito. Analisar as contas que lhe são apresentadas, para além de um dever, é a chance de contribuir, de forma efetiva, para o aperfeiçoamento da Administração Pública brasileira e, ao mesmo tempo, aproximá-la dos anseios da sociedade.

Concluído o introito, passo a analisar, individualmente, as eivas praticadas pelo Alcaide no transcurso do exercício em comento. Em função da extensa lista de irregularidades registradas nos relatórios de instrução, abordá-las-ei, quando se tratar de apontamentos assemelhados, em conjunto, detalhando cada conduta na medida em que for necessário ao esclarecimento de cada aspecto.

- Gastos com pessoal do Ente Municipal, correspondendo a 68,38% da RCL, em relação ao limite (60%) estabelecido no art. 19, da LRF
- Gastos com pessoal do Poder Executivo, correspondendo a 64,13% da RCL, em relação ao limite (54%) estabelecido no art. 20, da LRF, sem indicação de medidas em virtude da ultrapassagem de que trata o art.55 da LRF

Os percentuais apontados em ambas as falhas foram apresentados na tabela constante do item 8.1.2 da inicial (fl.156). À primeira vista, foram constatadas extrapolações dos limites máximos estabelecidos na LRF. O cálculo da Equipe de Instrução considerou as despesas apropriadas no elemento de despesa 11 (vencimentos e vantagens fixas). Daqui se defluiu uma característica assaz peculiar do Poder Executivo de Itaporanga: não há contratos por tempo determinado a onerar os cofres da municipalidade. Aos gastos com folha de pagamento, a Auditoria adicionou o valor das obrigações previdenciárias patronais. Tal metodologia de cálculo revela uma incongruência em relação a entendimento pacífico desta Corte. Refiro-me mais precisamente àquele decorrente do Parecer Normativo PN-TC 12/2007. Como frisei, os cálculos da inicial levaram em conta os valores da contribuição previdenciária patronal do Ente Municipal. Apenas fazendo os ajustes admitidos no indigitado Parecer, os percentuais de despesa de pessoal do Ente Municipal e do Poder Executivo decaem para 56,05% e 52,57%, respectivamente, convergindo, com alguma margem de folga, para a normalidade.

Diante do exposto, **considero superadas as mencionadas eivas.**

- Deficit orçamentário no valor de R\$ 1.420.329,61, equivalente a 8,88% da receita orçamentária arrecadada
- Não contabilização de despesa orçamentária, no valor de R\$ 1.299.213,41, infringindo os art. 35 e 50 das Leis 4.320/64 e 101/2000, respectivamente
- Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial incorretamente elaborados, não representando a real situação da execução orçamentária do exercício
- Demonstrativo da Dívida flutuante incorretamente elaborado, não representando a real situação de endividamento do município; e dívida fundada não informada
- Apropriação indébita de recursos previdenciários do INSS no valor de R\$ 90.561,34
- Despesa não comprovada com pagamento do INSS no valor de R\$ 7.882,59, causando prejuízo ao erário

– Retenção e repasse a menor das contribuições dos segurados junto ao INSS, prejudicando a aposentadoria futura dos servidores;

Todas as falhas elencadas acima estão direta ou indiretamente relacionadas à questão previdenciária. No cerne de algumas delas reside um pressuposto adotado pelo Órgão Auditor de existência de dívida de natureza previdenciária não registrada. Como se depreende da leitura da peça proemial, mais precisamente do quadro constante do item 3.1.1, a Auditoria estabeleceu a base de cálculo da contribuição previdenciária patronal a partir das informações colhidas na folha de pagamento. Assim, ao montante da despesa de pessoal empenhada (R\$ 8.406.436,48), aplicou-se a alíquota de 22%, deduzindo-se do resultado (R\$ 1.849.416,03) o valor que, segundo a Auditoria, foi recolhido ao Órgão Previdenciário Nacional a título de obrigação previdenciária (R\$ 550.202,62). Frise-se que, nos termos apurados na inicial, a contribuição patronal efetivamente paga teria correspondido apenas a 29,75% do valor devido. A assunção desta hipótese implicou uma série de desdobramentos, alcançando os demonstrativos contábeis, os índices de endividamento e a extrapolação do limite legal de despesa de pessoal².

Contra tal metodologia insurgiu-se o Chefe do Executivo, sustentando que a Auditoria não poderia apropriar uma despesa que sequer foi empenhada e para a qual não há certeza de exigibilidade. Destacou a incompetência desta Corte de Contas em apurar tais valores, posto que caberia exclusivamente à Receita Federal do Brasil pronunciar-se definitivamente sobre o tema. Por fim, destacou que o Município de Itaporanga formalizou acordo de parcelamento de dívida, fato que implicaria a regularização da falha.

Inicialmente, merece comentário uma menção por demais inadequada feita pela defesa, sinalizando que esta Corte de Contas não teria a competência para opinar sobre falha de natureza previdenciária. O fato de alguns julgados do TCE-PB recomendarem a comunicação à RFB não coloca o Tribunal em posição coadjuvante na função de controle. A estatura constitucional conferida a esta Casa permite-lhe manifestar-se sobre quaisquer desvios de conduta observados, mesmo em questões como a que ora se coloca.

Se é certo que a Receita Federal do Brasil está mais bem aparelhada para proceder a uma análise acurada da questão previdenciária, certo também que o Pleno desta Corte, no caso concreto, tem elementos mais do que suficientes para realizar julgamento conclusivo sobre ilegalidades cometidas, no que diz respeito ao não recolhimento da contribuição previdenciária patronal. Ainda que, por força do que enuncia o artigo 33, da Lei 8.212/91, com as alterações trazidas pelo artigo 2º, da Lei 11.457/07, a definitividade na quantificação do débito previdenciário esteja a cargo da RFB, esquece-se a defesa de que a este Tribunal cabe zelar pela aderência dos atos realizados pelos entes jurisdicionados às determinações legais. E, como bem lembra Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, em sua obra “Tribunais de Contas do Brasil – Jurisdição e Competência”, as contribuições previdenciárias a cargo dos Entes Públicos sujeitam-se ao controle das Cortes de Contas:

Não há dúvidas de que o Tribunal de Contas pode fiscalizar amplamente o repasse dos recursos do empregador, enquanto este for integrante da Administração Pública, seja direta, indireta ou fundamental. É, portanto, um controle que o Tribunal exerce sobre pagamentos ou repasses, como faz em relação a qualquer despesa.

Há de se ressaltar que o exercício da competência fiscalizadora não pode prescindir da análise minuciosa dos números apresentados pela contabilidade municipal. No que toca ao tema de recolhimentos previdenciários, tais números englobam pagamentos de contribuição corrente e de eventuais parcelamentos de dívida. Justamente aí jaz a razão que, no meu entendimento, põe em cheque a afirmação do Órgão Auditor de que o recolhimento previdenciário, no exercício em comento, foi de R\$ 550.202,62. Aprofundarei a análise, de forma a trazer ao Pleno todos os elementos para a formação de sua convicção.

Preliminarmente, é de bom alvitre explicitar a metodologia aplicada pela Auditoria ao definir o valor do recolhimento a menor. Com base na tabela apresentada no relatório inicial, intitulada “Demonstrativo da Despesa com o INSS não comprovada” (item 3.2, fl. 152), bem como no Documento 7610/12, a Unidade de Instrução procedeu ao cotejamento dos dados colhidos do sistema contábil (SAGRES) com

² No item anterior, já me posicionei sobre a influência da contribuição previdenciária patronal nos limites estabelecidos na LRF.

aqueles extraídos do sistema financeiro (Banco do Brasil – FPM e comprovantes de despesas extra-orçamentárias). Os dados encontrados podem ser resumidos no quadro abaixo:

Sistema Contábil		Sistema Financeiro	
Obrigações Patronais - ED 13	818.687,15	INSS Empresa - Débito na conta do FPM	969.735,00
Obrigações Patronais - Parcelamento - ED 71	187.714,23	INSS Parcelamento/Juros/Multa	456.198,76
Contribuição dos Segurados (extra-orc.)	551.225,37	Despesas Orçamentárias - GPS	133.694,75
Total	1.557.626,75	Total	1.559.628,51

Valores em R\$

Fonte: autos eletrônicos

É imperioso ressaltar que, em linhas gerais, não houve divergências entre as informações prestadas pelo gestor e aquelas apresentadas pela Auditoria. A pequena diferença entre os totais obtidos nos sistemas contábil e financeiro é desprezível. As conclusões da Unidade de Instrução, pugnando por uma série de irregularidades, tem suporte no fato de não terem sido computadas as despesas com pagamento de parcelamentos. Vejamos cada um dos itens discriminados.

De saída, passo a examinar a constatação de apropriação indébita, de onde se inferiu, a reboque, a retenção e repasse a menor de contribuição previdenciária dos empregados. A conduta é ato de extrema gravidade, tipificado criminalmente, conforme dispõe o artigo 168-A, do Código Penal Brasileiro. Daí porque este Tribunal examina com muita cautela questões desta natureza. Cumpre mencionar que a Lei da Seguridade Social – Lei 8.212/91 –, em seu artigo 31, I, “b”, com as alterações promovidas pela Lei 11.933/09, estabelece que o empregador tem até o dia 20 do mês subsequente àquele de competência da retenção para fazer o repasse ao INSS. A conclusão da Auditoria pautou-se na diferença entre o valor repassado ao INSS a título de contribuição do empregado (os R\$ 551.225,37 do quadro acima) e o registro da receita extra-orçamentária colhido no Sagres, de R\$ 641.786,71, o que levaria à dedução de que R\$ 90.561,34 foram retidos e não repassados, configurando a apropriação indébita. Todavia, a Municipalidade transferiu ao INSS, em 10/01/2010, por meio da guia de despesa extra-orçamentária nº 151, o total de R\$ 92.901,37, obedecendo a tolerância prevista na Lei 8.212/91. Portanto, considero sanadas as duas eivas.

Também reputo improcedente a afirmação de que houve despesa não comprovada com o pagamento de INSS, no valor de R\$ 7.882,59. É de se atentar para a forma de apuração da falha por parte da Auditoria. Primeiramente, em sede de instrução inicial, foi considerado, como despesa não comprovada com o INSS, o valor de R\$ 51.143,06 (quadro do item 3.2, fl. 152). Considerou o Órgão de Instrução que apenas o montante de R\$ 80.549,93 em Guias da Previdência Social (GPS) foi efetivamente pago, resultante da soma dos empenhos listados ao cabo do Documento 07610/12. Já por ocasião da análise de defesa (item 2.3, fl. 819), o valor comprovado de pagamento de GPS elevou-se a R\$ 123.810,40³, implicando a redução da pecha para R\$ 7.882,59. Todavia, os autos eletrônicos trazem outras guias pagas, como derivações do valor principal de R\$ 4.615,61, acrescentando-se juros. Nesse rol, estão as guias com pagamento de R\$ 4.754,45 (competência set/2009) e R\$ 4.661,76 (competência nov/2009). Tomadas os dois comprovantes de pagamento de GPS, a falha resta sanada.

Em desfecho, discorrerei sobre a última irregularidade quantificada. Trata-se da não contabilização de despesa orçamentária, no valor de R\$ 1.299.213,41. Como já abordado no introito do tópico, a despesa não contabilizada apontada pela Auditoria refere-se à contribuição previdenciária patronal não recolhida. Nos termos do quadro apresentado no item 3.1 da inicial, o Município de Itaporanga teria repassado ao INSS apenas R\$ 550.202,62, de um total devido estimado em R\$ 1.849.416,03.

Impende esclarecer a origem dos R\$ 550.202,62, com o auxílio do quadro da página anterior. Vê-se que a Auditoria, em seu método, comparou dados de sistemas distintos, somando-se os montantes apropriados nos elementos de despesa 13 e 71 (sistema contábil), de onde deduziu o valor pago a título de juros e multa (sistema financeiro)⁴. Os sistemas trazem informações convergentes e, em certa medida, complementares. Tal complementariedade pode ser exemplificada no que tange ao pagamento das contribuições dos empregados. É cediço que os descontos feitos na conta do FPM, no campo intitulado INSS Empresa, informação disponível no site do Banco do Brasil, contém não apenas a contribuição patronal, mas igualmente a parte dos segurados. Assim, a informação disponível no sistema financeiro deve ser complementada com os dados do sistema contábil.

³ Incorporados ao cálculo os empenhos 2214, 3233, 3221 e 4983.

⁴ R\$ 818.687,15 + R\$ 187.714,23 – R\$ 456.198,76 = R\$ 550.202,62.

Fácil deduzir que o baixo percentual apontado pelo Órgão Auditor ancora-se no fato de não terem sido computados os pagamentos efetuados por conta de parcelamentos. De se notar que vem ganhando corpo na jurisprudência desta Corte o entendimento de que não se pode ignorar os pagamentos de dívidas avançadas com o Órgão Previdenciário, até por estes montantes serem bastante expressivos. Trazendo luzes para o caso concreto, a consolidação dos números do sistema financeiro aponta que o Município de Itaporanga pagou R\$ 1.559.628,51 ao INSS, número que representa aproximadamente 10,0% da RCL do ente, sendo que a contribuição do servidor foi integralmente repassada. Combinando os dados dos dois sistemas, chega-se à conclusão de que a Administração Municipal pagou R\$ 1.008.403,14 a título de contribuição previdenciária patronal⁵, equivalendo a 54,53% do total devido.

Decerto que o montante recolhido não representa a integralidade da obrigação, razão que enseja a comunicação à Receita Federal do Brasil para a adoção das providências cabíveis. Mas necessário se faz sopesar o impacto para a gestão municipal ao carrear boa parte de seus recursos para a satisfação de dívidas previdenciárias, muitas vezes contraídas por administrações passadas. Como sabem Vossas Excelências, “o cobertor é curto”, e o gestor há que ter bom senso na priorização dos gastos do Ente Público sob seu comando. É de conhecimento público que alguns municípios têm débitos com o INSS em montante superior à receita de um ano de gestão. É preciso que o TCE-PB tenha a dimensão exata do problema previdenciário. Não vejo outra forma de amadurecer esta discussão que não seja partindo de um estreitamento da relação com o Órgão Fazendário Nacional. Voltando ao caso concreto, dadas as circunstâncias, **a eiva comporta recomendação, embora caiba ao gestor multa pelo não recolhimento da integralidade da dívida previdenciária corrente**, com arrimo no art. 56, II, da LOTCE/PB. Não se pode olvidar que o gestor pactuou com o INSS o saldo devedor, nos termos da MP 457/09, convertida na Lei 11.960/09.

Finalmente, sobre os desdobramentos contábeis, uma vez que o parcelamento resulta no reconhecimento do valor não recolhido, é de se presumir que a dívida, após a composição, tenha passado a integrar o Demonstrativo da Dívida Flutuante. Quanto ao fato de os Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial não espelharem a realidade contábil do Ente Municipal, há de se considerar que a impropriedade que deu azo à falha decorre de despesa que não goza dos atributos de liquidez e certeza, como já abordado.

– Elevado déficit financeiro no valor de R\$ 2.837.578,04, podendo comprometer exercícios futuros

Com a devida vênia, não compartilho da opinião do Órgão Auditor. Primeiramente, porque a citada soma é fortemente impactada pelo montante de R\$ 1.299.213,41, correspondente à já referenciada despesa orçamentária não contabilizada, que tem natureza de dívida previdenciária. Como tal, o saldo integra a posição passiva do parcelamento com o INSS, cujo pagamento foi escalonado em 30 anos, diferindo o impacto nos exercícios futuros. O saldo remanescente (R\$ 1.538.364,63) não parece ter o condão de comprometer a gestão financeira nos anos subseqüentes. Tanto que a consulta ao Balanço Patrimonial constante da Prestação de Contas de 2010 (Processo TC 04317/11) demonstra que o Passivo Financeiro retrocedeu para R\$ 1.075.835,61, valor plenamente compatível com as receitas da municipalidade. **Considero, pois, afastada a irregularidade.**

– Abertura de crédito adicional sem fonte de recursos, no valor de R\$ 1.186.619,29

O Órgão de Instrução deste Tribunal aponta a existência de Créditos Adicionais abertos/utilizados sem fonte de recursos no valor de R\$ 1.186.619,29, 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:

⁵ R\$ 1.559.628,51 – R\$ 551.225,37.

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.

O quadro a seguir, extraído da exordial (fl. 150), discrimina as fontes para abertura de créditos adicionais, bem como os créditos devidamente autorizados. Tendo em vista que a Municipalidade lançou mão de R\$ 7.471.746,21, foi apontado como irregular a utilização de créditos adicionais no valor de R\$ 1.195,083,56.

Abertura de Créditos Adicionais	Autorizados - R\$	Abertos - R\$
Suplementares	11.379.427,50	7.082.946,21
Especiais	2.915.000,00	388.800,00
Extraordinários	-	-
Suplementares abertos s/ autorização legislativa	-	-
Especiais abertos s/ autorização legislativa	-	-
Fontes utilizadas para a abertura de créditos	Total - R\$	%
Excesso de arrecadação	205.000,00	3,27%
Superávit financeiro do exercício anterior	-	0,00%
Operações de crédito	-	0,00%
Anulação de dotações	6.071.662,65	96,73%
Anulação da Reserva de Contingência	-	0,00%
Total de fontes de recursos	6.276.662,65	100%

O Alcaide contesta o valor discriminado pela Auditoria como excesso de arrecadação (R\$ 205.000,00⁶), alegando que o montante correto seria R\$ 819.619,04. Reconhece, todavia, a irregularidade que lhe foi apontada e pede a relevação por considerá-la falha formal sem prejuízo para os cofres públicos.

De fato, examinando-se a execução orçamentária do Município de Itaporanga, no exercício em tela, fácil concluir que houve a arrecadação de R\$ 15.992.189,04, frente à previsão de R\$ 15.172.570,00, dando oportunidade para a abertura de créditos adicionais tendo por fonte o excesso de arrecadação, nos termos do artigo 43, §1º, II, da Lei 4.320/64, no valor de R\$ 819.619,04, como alega o defendente. Todavia, mesmo considerando tal valor, ainda se constata a abertura de créditos adicionais sem fonte, só que no valor de R\$ 580.464,52.

Em julgados anteriores, tenho sustentado a inadequação de tal conduta. Todavia, os demais componentes desta Corte conformaram jurisprudência majoritária, segundo a qual a não indicação de fontes é eiva que se situa no campo da formalidade, desde que tenha havido autorização para abertura de créditos adicionais em montante suficiente. No caso concreto, como se vê no quadro anterior, foram abertos, entre créditos suplementares e especiais, R\$ 14.294.427,50, volume bastante superior àquele relacionado à irregularidade apontada na inicial. Por essa razão, voto em consonância com o entendimento firmado por meus pares, de modo a considerar que a eiva comporta relevação.

- Pagamento de produtividade a servidores diversos da Secretaria de Saúde, no valor de R\$ 331.572,73, sem a existência de critérios de mensuração da produtividade, causando prejuízo ao erário
- Contratação de prestadores de serviços com valores superiores aos pagos a servidores efetivos em 202%

As pechas acima têm relação com a gestão de pessoal. O pagamento de gratificação de produtividade sem a observância de critérios legais foi objeto de denúncia constante do Documento 14339/09. Por seu turno, o tema da contratação de prestadores de serviços com salários maiores que os pagos a servidores efetivos foi alvo de denúncia protocolada no Documento 14387/09. A Auditoria considerou ambas procedentes.

No que concerne à ausência de critérios objetivos para a concessão de gratificações, assiste razão à Unidade de Instrução. A regulamentação de matéria salarial exige lei específica, de iniciativa do Chefe

⁶ Em sede de análise de defesa, a Auditoria corrige este valor para R\$ 213.464,27 (fl. 818).

do Poder Executivo, conforme disciplina a Constituição Federal em seu artigo 61, §1º, II, “a”⁷. **O pagamento de gratificações sem o amparo normativo enseja a aplicação de multa ao gestor.** Cumpre mencionar, todavia, que a falha foi corrigida no exercício de 2011. Em 02/03/2011, foi publicada a Lei Municipal 803/2011, dispondo sobre a instituição de gratificação por atividade administrativa e por produtividade. Destarte, é de se concluir que a irregularidade não mais se repetirá.

Já em relação ao fato de prestadores de serviços perceberem salários maiores do que os de servidores efetivos que laboram nas mesmas atribuições, não há impedimento legal para tal ocorrência. Além disso, a ocorrência, como descrita na inicial, é pontual, restringindo-se a uma comparação entre duas prestadoras de serviços e uma servidora efetiva, todas fisioterapeutas. Ademais, as duas profissionais que, segundo o teor da denúncia, eram parentes de administradores municipais, foram destituídas dos respectivos cargos comissionados antes de encerrado o exercício. **Não vejo, pois, razões a macular as contas em análise, pelo que afasto a falha.**

- Despesa com hospedagem e alimentação no valor de R\$ 3.713,34 no Hotel Pedra Bonita
- Despesa insuficientemente comprovada com hospedagem de bandas no valor de R\$ 10.615,00, causando prejuízo ao erário

Quanto às falhas descritas na inicial e mantidas por ocasião da análise de defesa, a Auditoria não acatou os comprovantes de despesa apresentados alegando que os recibos teriam sido preenchidos em junho de 2012, o que comprometeria a legitimidade dos documentos. Peço vênia para discordar, e o faço baseado numa constatação que parece clara dos autos eletrônicos.

Examinando as provas apresentadas para as despesas de R\$ 10.615,00 (fls. 674/710) e R\$ 3.713,34 (fls. 780/790), são identificados empenhos, cópias de cheques, recibos e declarações. Não há nenhuma evidência que sinalize tratar-se de provas espúrias ou ilegítimas. Na verdade, cheques, empenhos e recibos estão corretamente datados. Todavia, as respectivas declarações, bem como a aposição do carimbo de reconhecimento de firma por unidade cartorária é que ocorreram neste ano de 2012, até porque foram colhidos por ocasião da análise da defesa. **Destarte, considero que as despesas estão devidamente comprovadas, o que, portanto, sana as falhas.**

- Falta de envio dos balancetes de forma completa ao Poder Legislativo, inviabilizando uma das funções precípuas deste poder e prejudicando sensivelmente a boa fiscalização dos recursos públicos

Além da atuação legiferante, Compete às Câmaras Municipais fiscalizar os atos do Poder Executivo. O acompanhamento da execução orçamentária fica prejudicado quando o Chefe do Executivo não envia os balancetes mensais ao Legislativo. Desta forma, **é imperioso recomendar a atual administração que proceda a entrega tempestiva dos citados balancetes, contribuindo com o exercício do controle externo a cargo do Parlamento Mirim.**

- Não implementação da Lei municipal 739 de 12 de fevereiro de 2009, que dispõe sobre a criação do Conselho de Assistência à Pobreza – COMAP e o Fundo Municipal de Assistência à Pobreza – FUMAP

A constatação do Órgão Técnico teve alicerce na denúncia apresentada no Documento 03957/10. Conforme figura na inicial, teria se descuidado o gestor ao não cumprir as determinações da Lei Municipal 739/2009, de 12/09/2009. No caput dos artigos 1º e 3º, o diploma estabelece a criação do Conselho Municipal de Assistência à Pobreza – COMAP – e Fundo Municipal de Assistência à Pobreza – FUMAP. De acordo com a defesa, a criação, embora tardia, se deu no final de 2009. **Não considero, portanto, que a falha mereça maiores reprimendas.**

Esposado em todos os comentários extensamente explanados, **voto pela emissão de Parecer Favorável à Aprovação das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Itaporanga, exercício de 2009, sob a responsabilidade do Sr. DJACI FARIAS BRASILEIRO, e, em Acórdão separado, pelo (a):**

- 1) Declaração de **Atendimento Parcial** aos preceitos da **LRF**;

⁷ A Lei Maior refere-se ao Presidente da República. Trata-se de norma de reprodução obrigatória para os demais entes federativos que, pela simetria, reclama a iniciativa do Prefeito em projetos de lei municipal.

- 2) **Julgamento regular** das contas de gestão;
- 3) **Aplicação de multa** ao Sr. **Djaci Farias Brasileiro**, Prefeito de Itaporanga, no valor de **R\$ 2.000,00**, com fulcro no art. 56 da LOTCE, assinando-lhe o prazo de 60 sessenta dias para o devido recolhimento voluntário, sobe pena de cobrança executiva;
- 4) **Representação à Receita Federal do Brasil** acerca das falhas observadas referentes às contribuições previdenciárias patronais a menor que o valor devido;
- 5) **Recomendação** à Prefeitura Municipal do Itaporanga 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, em especial no que concerne ao envio de balancetes ao Poder Legislativo, evitando a reincidências das falhas constatadas no exercício em análise;
- 6) **Recomendação** ao atual Alcaide no sentido de dar devida atenção a elaboração dos demonstrativos contábeis, para que estes reflitam, em conformidade com a Lei 4.320/64, a essência e a realidade dos acontecimentos contábeis, bem como especial atenção aos mandamentos constantes da Carta Magna, da Lei 8.666/93, da LCN 101/00, dos regramentos infraconstitucionais, inclusive as Resoluções Normativas desta Corte de Contas.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE - PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO-TC-05929/10, os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, ACORDAM em:

- 1) **Julgar regulares** as contas de gestão;
- 2) **Aplicar multa** ao Sr. **Djaci Farias Brasileiro**, Prefeito de Itaporanga, no valor de **R\$ 2.000,00**, com fulcro no art. 56 da LOTCE, assinando-lhe o prazo de **60(sessenta) dias** para 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 –, sob pena de cobrança executiva, desde logo recomendada, inclusive com interferência do Ministério Público, nos termos dos parágrafos 3º e 4º, do artigo 71 da Constituição do Estado;
- 3) **Representar à Receita Federal do Brasil** acerca das falhas observadas referentes às contribuições previdenciárias patronais a menor que o valor devido;
- 4) **Recomendar** à Prefeitura Municipal do Itaporanga 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, em especial no que concerne ao envio de balancetes ao Poder Legislativo, evitando a reincidências das falhas constatadas no exercício em análise;
- 5) **Recomendar** ao atual Alcaide no sentido de dar devida atenção a elaboração dos demonstrativos contábeis, para que estes reflitam, em conformidade com a Lei 4.320/64, a essência e a realidade dos acontecimentos contábeis, bem como especial atenção aos mandamentos constantes da Carta Magna, da Lei 8.666/93, da LCN 101/00, dos regramentos infraconstitucionais, inclusive as Resoluções Normativas desta Corte de Contas.

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

João Pessoa, 28 de novembro de 2012.

Conselheiro Fernando Rodrigues Catão
Presidente

Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Relator

Fui presente,

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

Em 28 de Novembro de 2012



Cons. Fernando Rodrigues Catão

PRESIDENTE



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira

RELATOR



Marcílio Toscano Franca Filho

PROCURADOR(A) GERAL EM EXERCÍCIO