



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC-03466/07

Administração Direta Municipal. Secretaria de Educação e Cultura do Município de João Pessoa. **Prestação de Contas relativa ao exercício de 2002 – Regularidade com ressalvas.** Multa. Devolução de recursos a conta do FUNDEF/FUNDEB com recursos próprios do tesouro municipal. Recomendação.

ACÓRDÃO AC1-TC - 937 /2012

RELATÓRIO:

O presente Processo corresponde à Prestação de Contas, relativa ao exercício de 2002, da **Secretaria de Educação e Cultura do Município de João Pessoa**, tendo por gestor o Sr. Neroaldo Pontes de Azevedo.

A Diretoria de Auditoria e Fiscalização – Departamento de Auditoria da Gestão Municipal I - Divisão Especial de Acompanhamento da Gestão Municipal - (DIAFI/DEAGM I/DIAGM Especial) deste Tribunal emitiu, com data de 22/11/2007, o relatório inicial de fls. 82/87, constatando algumas irregularidades.

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 o gestor responsável, à época, Sr. Neroaldo Pontes de Azevedo. Este, por sua vez, solicitou dilação de prazo para apresentação de contra-argumentos, cujo pleito foi deferido pelo Relator.

O citado agente político acudiu aos autos anexando epístola defensiva (fls. 94/109), acompanhada de documentação de suporte (fls. 110/323), informando que:

Em relação ao excesso de remuneração, afirmou que a SEAD/JP prestou informações equivocadas quanto ao montante percebido no exercício. Na tentativa de dirimir dúvidas, colacionou aos autos a ficha financeira elaborada pela Prefeitura Municipal de João Pessoa, evidenciando que a remuneração auferida ficou aquém do limite legal estabelecido para o período.

Quanto à ausência de escrituração da movimentação extraorçamentária do FUNDEF, alegou que os empenhos para cobrir a folha de pessoal eram pagos pelo valor bruto, em seguida, as consignações eram registradas em lançamentos nos quais seriam debitados o razão contábil do banco, onde foi pago o bruto do empenho, e creditado o razão contábil da referida consignação.

Tangente à diferença de saldo na conta do FUNDEF, preliminarmente, aduziu não ser atribuição do gestor da Educação a gestão financeira dos recursos da educação, seja no que pertine à movimentação bancária ou à contabilidade. Afirma que aos secretários cabia a gerência orçamentária. Ainda, trouxe aos autos declaração do Banco do Brasil expondo que os cheques movimentadores da citada conta não dispunham da aposição de sua assinatura.

Ademais, mesmo em face da dificuldade de coletar documentos necessários ao desate processual, realizou novo levantamento, contendo transferências da conta do FUNDEF para outras contas bancárias – a exemplo da FOPAG, que originaria uma diferença a menor entre o saldo contábil e o conciliado, no valor de R\$ 96.900,46. Segundo demonstrativo ofertado, portanto, a divergência seria bem menor que a formulada pela Instrução.

No que toca às despesas não licitadas, arguiu que alguns daqueles gastos foram devidamente licitados por outras Secretarias Municipais, as quais já teriam sido julgadas regulares por esta Egrégia Corte de Contas, enquanto outras, em virtude da natureza das despesas, não poderiam ser devidamente planejadas, fato que inviabilizaria a feitura do certame.

Em sede de análise de defesa, a Auditoria emitiu relatório (fls. 332/339) acatando, integralmente, as arguições do interessado no tocante à irregularidade esculpida na alínea a (excesso de

remuneração), parcialmente, àquelas relativas às despesas não licitadas para excluir, apenas, os gastos realizados juntos à Marelli Móveis para Escritório (R\$ 23.278,11) e rejeitando os argumentos referentes às falhas descritas nos itens b e c, mantendo-as incólumes.

Em razão do grande vulto atinente à diferença entre saldos da conta do FUNDEF, o MPJTCE, em sintética oitiva (fl. 340), subscrita pela Procuradora Ana Teresa Nóbrega, opinou pela renotificação ou assinação de prazo para que a autoridade responsável (Neroaldo Pontes) pudesse novamente se manifestar acerca da discrepância, apresentando documentos necessários aos esclarecimentos da matéria.

Em atendimento ao novo chamamento, o ex-Secretario de Educação e Cultura, Sr. Neroaldo Pontes, por meio de advogado legalmente constituído, manejou defesa escrita (fls. 351/366), escoltada de extenso calhamaço documental (fls. 367/1.446).

A Unidade Técnica de Instrução emitiu relatórios (fls. 1.459/1.462 e 1.468/1.474, datados de 04/11/10 e 03/05/11, respectivamente), os quais, ao final, consignavam as seguintes conclusões:

- a) Não escrituração da movimentação extra-orçamentária relativa às consignações do INSS, durante a execução orçamentária do FUNDEF;
- b) Diferença a menor em relação ao saldo contábil do FUNDEF e o saldo (conciliado/extratos) apresentados, no valor de R\$ 3.896.840,23, configurando-se em despesas não comprovadas que deve ser explicada e comprovada pelo gestor, sob pena de ser responsabilizado pelo supracitado montante;
- c) Despesas não licitadas:
 - Contratação de serviço de sonorização à firma ARTSOM – Magda Regina Nunes da Silva, no valor de R\$ 10.700,00;
 - Aquisição de material didático à firma Editora Grafset Ltda, no valor de R\$ 100.000,00;
 - Contratação de serviços de recuperação de escolas à firma LINK Engenharia, Industria e Comércio Ltda, no valor de R\$ 145.617,02;
 - Contratação de serviços gráficos à Gráfica JB Ltda, no valor de R\$ 21.174,00;
 - Efetuar serviços de informática à firma SIMPLES – Sistemas Métodos e Processamento, no valor de R\$ 185.119,00;
 - Aquisição de material de consumo à firma 3 Irmãos Comércio e Serviços Ltda, no valor de R\$ 22.386,75.

O Ministério Público Especial de Contas, mediante Pareceres nº 1.984/10 (fls. 1463/1466) e 641/11 (1479/1481), ambos lavrados pelo Procurador-Geral Marcílio Toscano Franca Filho, assim propugnou pela(o):

1. Irregularidade da vertente prestação de contas, exercício de 2002, de responsabilidade do Sr. Neroaldo Pontes de Azevedo, ex-Gestor da Secretaria de Educação e Cultura de João Pessoa;
2. Aplicação de multa legal ao Sr. Neroaldo Pontes de Azevedo, nos termos da LOTCE/PB;
3. Determinação de devolução de recursos do FUNDEF aplicados em despesas não vinculadas, com recursos próprios do tesouro municipal;
4. Recomendação à Secretaria de Educação e Cultura de João Pessoa, no sentido de guardar estrita observância aos termos da constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas.

O Relator fez incluir o processo na pauta desta sessão, procedendo-se as intimações de praxe.

VOTO DO RELATOR:

Reporto-me, inicialmente, as despesas havidas por não licitadas que totalizaram R\$ 484.996,77. Sobre esta falha apontada alguns esclarecimentos são imprescindíveis:

Primeiro. Em relação às despesas com a SIMPLES (SIMPLESTEC), entendo assistir razão a defesa quando alega que tais gastos estariam albergados por licitação realizada no seio da Secretaria de Administração. Posição encontra respaldada na análise feita, por mim, na prestação de contas da Pasta da Administração. Para melhor ilustrar a citada afirmação, é preciso trazer à baila excertos do meu voto no processo TC n° 4.763/07, verbis:

A conjuntura dos fatos que envolvem as despesas com a FADE, também, merece consideração. Segundo a Auditoria, tais gastos deveriam ser glosados, tendo em vista que os programas utilizados pela administração municipal não lhe pertenceriam, pois seriam propriedade da empresa SIMPLESTEC, como prova da veracidade da afirmação, foram anexados aos autos cópias do contrato n° 04/96 e seus Termos Aditivos n°s 01, 02, 03 e 04 (fls. 521/536).

A meu pedido, a Assessoria de Gabinete examinou com detença o referido contrato e seus aditamentos, chegando as seguintes conclusões:

È certo que a Prefeitura Municipal de João Pessoa, em 01/11/1996, mediante a Concorrência 04/96, celebrou avença com a declinada empresa de informática, pelo período de quarenta e oito meses, prorrogáveis por mais 12, cujo objeto seria o “fornecimento de solução, abrangendo a locação e manutenção de Hardware e Software, objetivando atender as áreas a seguir descritas,” Referidas áreas seriam: Informações gerenciais, Administração de recursos humanos, Administração Tributária e Administração Financeira. (Cláusula primeira, fl. 529)

Os dois primeiros Aditivos (1° - fls. 527/528 e 2° - fls. 525/526), assinados em 02/01/1998 e 22/07/1998, apenas acrescem o valor dos serviços prestados em 21,05% e 1,5%, respectivamente.

O Terceiro aditamento (fls. 523/524), datado de 31/10/2000, prorroga a duração do contrato por 12 (doze) meses. Já o Quarto, também, se presta a estender o pacto por mais um ano a partir de 31/10/2001.

Encimada nas informações nuperes, verifica-se que os desembolsos com a referida empresa tinham a cobertura da Concorrência 04/96 e seus quatro Aditivos, não havendo, portanto, que se falar em despesa não licitada.

Segundo. Atinente os desencaixes efetuados em favor da firma LINK Engenharia, Industria e Comércio Ltda, frente às alegações da defesa e aos documentos colacionados ao almanaque processual, outro entendimento não pode ser adotado, senão concordar com a adequação dos procedimentos à lei n° 8.666/93. Então vejamos:

Do valor total destinado a prefalada organização econômica (R\$ 145.617,02), R\$ 72.697,09 relacionavam-se com às medições dos serviços de reforma do Ginásio de Esportes do Centro Administrativo Municipal, cuja licitação na modalidade Carta-Convite n° 025/2002 (SEINFRA) dava-lhe amparo legal.

Quanto às demais despesas – R\$ 14.515,60, serviços de recuperação da EMEF Bartolomeu de Gusmão (24/04/2002); R\$ 14.468,50, recuperação do Parque Aquático, destinado ao projeto de natação escolar Campeão do Amanhã (27/08/2002); R\$ 14.654,00, pavimentação do Parque Aquático do Centro Administrativo Municipal (16/12/2002); R\$ 14.791,08, recuperação da EMEF Ernany Sátiro (31/12/2002); R\$ 14.490,75, recuperação da EMEF Cônego Matias Freire (31/12/2002) – observa-se que estas apresentam diferentes objetos e, examinadas individualmente, não ultrapassam o limite máximo estabelecido, monetariamente, de dispensa de licitação para serviços de obras e engenharia. Desarte, não vejo irregularidade alguma.

Terceiro. No que toca a aquisição de material didático adquirido, junto a sociedade limitada Editora Grafset, no valor de R\$ 100.000,00, novamente, a razão pende para o lado do interessado. Explico: a despesa telada referia-se a compra de 6.250 unidades de Atlas Escolar da Paraíba, cujo destino seriam os alunos da rede fundamental de ensino e esta não afrontou ao Estatuto das Licitações e

Contratos, vez que, em função da sua peculiaridade, encontrava-se sob o amparo da Inexigibilidade nº 155/02, realizada pela Secretaria de Administração.

Quarto. Os gastos remanescentes, no valor total de R\$ 54.260,75, realmente não mostram-se cobertos por procedimento fixado no diploma das licitações. Contudo, a eiva pode ser modulada na medida em que tal montante não chega a representar 0,4% do orçamento da Educação, bem como, não foi verificado sobrepreço, e/ou superfaturamento, ausente, pois, dano ao erário, cabendo recomendações ao atual Titular da Pasta no sentido de se ater ao estrito cumprimento da Lei nº 8.666/93.

- Não escrituração da movimentação extraorçamentária relativa às consignações do INSS, durante a execução orçamentária do FUNDEF.

De acordo com a Unidade Técnica, os registros contábeis da Secretaria de Educação e Cultura não correspondiam a verdadeira movimentação, visto que as receitas extraorçamentárias decursivas das consignações previdenciárias não eram escrituradas.

A imperfeição poderia ter contornos de extrema gravidade se tais quantias, retidas e não contabilizadas, não fossem repassadas ao órgão de destino (INSS), fato que caracterizaria apropriação indébita previdenciária, crime tipificado no artigo 168-A do CP.

Desta forma, a impropriedade cinge-se à omissão de registro, situação que, além de recomendações, enseja a aplicação da coima positivada no art. 56, II, da LOTCE.

- Diferença observada entre os saldos contábil do FUNDEF e o conciliado/extratos apresentados para R\$ 3.896.840,23, configurando-se como despesas com desvio de finalidade do FUNDEF.

Malgrado ser oportunizada a defesa, em dois momentos distintos, o ex-Secretário não conseguiu demonstrar o regular emprego de recursos financeiros oriundos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – FUNDEF, de acordo com a legislação aplicável, no montante de R\$ 3.896.840,23, constituindo desvio de finalidade.

Da análise pormenorizada da movimentação da conta do FUNDEF, extrai-se que esta fornecia disponibilidades para outras contas, a exemplo da FOPAG. Tais transferências de recursos, provavelmente, resultaram em utilização indevida destes, ou seja, a finalidade não atendeu a legislação de regência.

Neste aspecto concordo, feitas algumas ponderações, com o representante do Parquet, Procurador-Geral Marcílio Toscano Franca Filho, nos termos seguintes, *ipsis litteris*:

“Destaque-se que a escorreta aplicação dos recursos com a educação é de suma importância, mormente quando se tem em vista que o acesso à educação constitui um direito social consagrado na Constituição Federal, posto que é através da sua garantia que se assegura a concessão de condições mínimas para o desenvolvimento da pessoa humana com participação na vida social. É de se destacar ainda ser impossível a concretização de princípios e objetivos básicos da Constituição, quais sejam, a promoção do desenvolvimento nacional e o respeito à dignidade humana, sem a garantia do direito à educação.

Dessa forma, tal irregularidade não constitui mera inobservância ao disposto nas normas legais já citadas, mas, sobretudo, afronta a um direito constitucional, posto ser inequívoco que a valorização do Magistério tem efetiva repercussão na qualidade do ensino.

(...)

No caso vertente, foram realizados gastos com recursos advindos do FUNDEF, **em valor vultoso, R\$ 3.896.840,23**, para custeio de ações alheias à sua finalidade, qual seja, manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público.

Tendo em vista que as despesas efetuadas com os recursos do FUNDEF não se enquadram no rol descrito no art. 70 da Lei nº 9.394/96, é imperativa a devolução à conta do atual FUNDEB dos valores concernentes aos gastos indevidos.”

Entretanto, a respeito da falha apontada, a responsabilidade do ex-Secretário de Educação, Sr. Neroaldo Pontes de Azevedo, pode e deve ser mitigada, explico: a uma. A movimentação financeira da conta do referido Fundo não competia ao declinado ex-agente político - este restrito à

administração orçamentária da Secretaria - e sim ao titular da pasta das Finanças, não sendo razoável condenar, unicamente, o ex-gestor por conduta alheia as suas atribuições e competências, mesmo considerando que a este cabia a obrigação de fiscalizar ditas movimentações; a duas. Não se pode olvidar que as contas dos órgãos de desconcentração administrativa (Secretarias), relativas ao Município de João Pessoa, até o exercício sob análise (2002), eram examinadas, conjuntamente, no bojo da prestação de contas do Chefe do Executivo, tanto é verdade que, apenas em 2007, foi formalizado processo específico para tratar da gestão das citadas unidades orçamentárias, fato que enseja modulações; a três. Consistentes os argumentos ofertados pelo defendente na direção que indica dificuldades na obtenção dos documentos capazes de bem demonstrar o trânsito dos recursos da conta do Fundo, seja em face do extenso lapso temporal entre o período em exame e o presente momento, seja em função do mesmo se encontrar afastado do Poder Executivo Municipal.

Com esteio nos argumentos ínsitos no parágrafo anterior, nos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, seria injusto, a meu ver, tisonar as contas do ex-Secretário a ponto de considerá-las irregulares, quando o manejo dos recursos financeiros em foco fugia-lhe o pleno alcance. Porém, o afastamento da responsabilidade do Sr. Neroaldo Pontes não rima com a extinção do dever de devolução à conta do FUNDEF/FUNDEB, com recursos do Tesouro Municipal, das quantias utilizadas em fins diversos ao desenvolvimento da educação básica.

Ex positis, voto pela(o):

- I. Regularidade com ressalvas da vertente prestação de contas, exercício de 2002, de responsabilidade do Sr. Neroaldo Pontes de Azevedo, ex-Gestor da Secretaria de Educação e Cultura de João Pessoa;
- II. Aplicação de multa legal ao Sr. Neroaldo Pontes de Azevedo, no valor de R\$ 1.000,00 (hum mil reais), com espeque no art. 56, II, da LOTCE;
- III. Determinação de devolução de recursos à conta do FUNDEF/FUNDEB aplicados em despesas não vinculadas, no montante de R\$ 3.896.840,23, com recursos próprios do tesouro municipal;
- IV. Recomendação à Secretaria de Educação e Cultura de João Pessoa, no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas.

DECISÃO DA 1ª CÂMARA DO TCE-PB:

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo supra indicado, ACORDAM, à unanimidade, os membros da 1ª CÂMARA do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, na sessão realizada nesta data, em:

- I. **JULGAR REGULARES COM RESSALVAS** a Prestação de Contas, relativa ao exercício de 2002, da Secretaria de Educação e Cultura do Município de João Pessoa, sob a responsabilidade do então gestor, Srº Neroaldo Pontes de Azevedo;
- II. **APLICAR MULTA PESSOAL** ao Sr. Neroaldo Pontes de Azevedo, ex-Secretário de Educação e Cultura do Município de João Pessoa, no valor de R\$ 1.000,00 (hum mil reais), com arrimo no art. 56, II, LOTCE/PB;
- III. **DETERMINAR** a devolução de recursos à conta do FUNDEF/FUNDEB aplicados em despesas não vinculadas, no montante de R\$ 3.896.840,23, com recursos próprios do tesouro municipal;
- IV. **RECOMENDAR** à Secretaria de Educação e Cultura de João Pessoa, no sentido de guardar estrita observância aos termos da constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas.

Publique-se, registre-se e cumpra-se.

Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coelho Costa

João Pessoa, 29 de março de 2011

Conselheiro Arthur Paredes Cunha Lima
Presidente

Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Relator

Fui presente,

Representante do Ministério Público junto ao TCE