



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO-TC- 04745/14

*Direito Constitucional, Administrativo e Financeiro. Poder Executivo Municipal. Administração Direta. Prefeitura de Santa Rita. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2013. Prefeito. Ordenador de despesa. Contas de Gestão. Secretários Municipais. Ordenadores de despesa. Processos específicos anexados. Apreciação da matéria para fins de JULGAMENTO das contas. Atribuição definida no art. 71, inciso II, c/c o art. 1º, § 1º, da Constituição Federal, no art. 13, § 1º, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1º, inciso IV da Lei Complementar Estadual nº 18/93 – Disponibilidades financeiras não comprovadas. Pagamentos não comprovados de despesas. Não atendimento dos índices mínimos de aplicação em ações e serviços públicos de saúde e em despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino. Não realização de procedimento licitatório. Não empenhamento de despesas líquidas e certas. Não recolhimento de obrigação previdenciária patronal. **JULGAMENTO IRREGULAR das contas do ex-Prefeito relativas ao exercício 2013.** Atendimento integral às exigências da LRF. Imputação de débito. Cominação de multa. Representação. Recomendação. **JULGAMENTO IRREGULAR das contas da ex-Secretária de Ação Social.** Imputação de débito. Cominação de multa. Representação. Recomendação. **JULGAMENTO REGULAR COM RESSALVAS das contas dos ex-Secretários de Saúde.** Cominação de multa. Recomendação.*

ACÓRDÃO APL-TC-0241/ 2016

RELATÓRIO

*Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas Anual (PCA) do gestor do Município de **Santa Rita**, senhor Reginaldo Pereira da Costa, relativa ao exercício financeiro de **2013**. Compõe a PCA o exame das contas de governo, em relação às quais o TCE/PB emitirá Parecer Prévio, a ser submetido ao julgamento político da Câmara Municipal de Santa Rita; e das contas de gestão, que resultará em julgamento técnico das ações atribuídas ao Alcaide, na condição de ordenador de despesas.*

Também integram o caderno eletrônico as contas dos gestores do Fundo Municipal de Saúde de Santa Rita – FMS – (Processo TC 04385/14) e do Fundo Municipal de Assistência Social de Santa Rita – FMAS – (Processo TC 04709/04). No curso do exercício em pauta, responderam pelo FMS os gestores José Maria de França (de 01/01 a 10/03), Janaína Bezerra de Alcântara Paiva (de 11/03 a 26/06) e Luciano Teixeira de Carvalho (de 27/06 a 31/12). Já o FMAS foi administrado por Vera Lúcia Gomes de Lima Costa. Conforme dispõe o artigo 71, II, da Magna Carta, as referidas contas serão julgadas por esta Corte.

A Divisão de Auditoria da Gestão Municipal VI – DIAGM VI, com base nos documentos insertos nos autos e em outros colhidos durante diligência “in loco”, emitiu o relatório inicial (fls. 242/330), 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 1521/2013, publicada em 25/01/2013^{1,2}, onde as receitas estimadas e despesas fixadas alcançaram o valor de R\$ 176.795.880,00. No mesmo instrumento jurídico, foi autorizada abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de R\$ 8.839.794,00, equivalente a 5,00% da despesa fixada na LOA. A Lei nº 1522/2013 alterou a Lei Orçamentária, autorizando a abertura de créditos suplementares no valor limite de R\$ 176.795.880,00, equivalente a 100% do montante fixado para as despesas. Foi autorizada, igualmente, a abertura de créditos adicionais especiais, no valor de R\$ 2.830.000,00 (Leis Municipais 1562/13, 1563/13, 1564/13 e 1565/13).*

¹ A Auditoria consignou na inicial que a LOA não foi encaminhada tempestivamente, o que implicou descumprimento da Resolução Normativa RN – TC - 07/2004.

² A inicial afirma que a publicação ocorreu em 25/01/2012, fato que, na verdade, deu-se em 25/01/2013.

- b) Durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares, no valor de R\$ 87.984.465,00, e especiais, no valor de R\$ 2.830.000,00. A contabilidade municipal destacou como fontes o excesso de arrecadação (R\$ 20.612.531,00) e a anulação de dotações (R\$ 81.833.628,06), perfazendo R\$ 102.446.159,06, montante superior ao total de créditos abertos (R\$ 90.814.465,00). O Órgão de Instrução não comprovou a ocorrência de excesso de arrecadação, dando azo à conclusão de abertura de créditos adicionais sem a respectiva fonte de recurso, no valor de R\$ 4.235.806,94.
- c) Dos créditos abertos, foram utilizados R\$ 46.681.429,18.
- d) A receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou o valor de R\$ 162.119.806,04, representando 92,04% da previsão inicial.
- e) A despesa orçamentária consolidada realizada atingiu a soma de R\$ 167.529.617,87, representando 95,11% da estimativa inicial.
- f) O somatório da Receita de Impostos e das Transferências – RIT – atingiu R\$ 88.047.630,62.
- g) A Receita Corrente Líquida – RCL – alcançou o montante de R\$ 154.375.184,99.

2. No tocante aos demonstrativos apresentados:

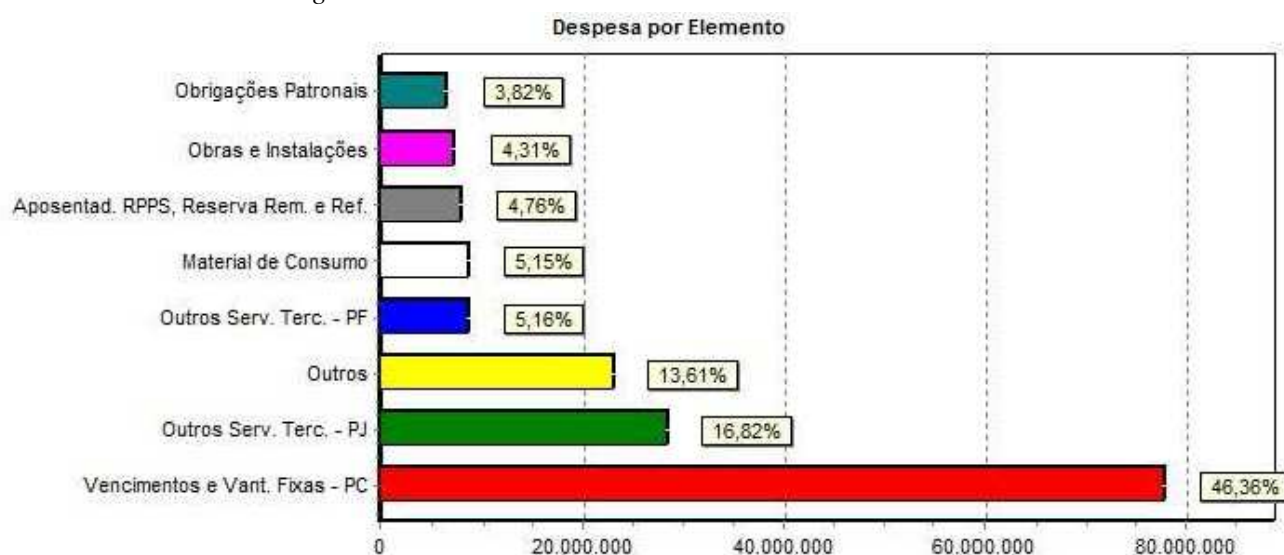
- a) O Balanço Orçamentário consolidado apresentou déficit (R\$ 5.409.811,83) equivalente a 3,34% da receita orçamentária arrecadada³.
- b) O Balanço Financeiro aponta um saldo para o exercício seguinte na ordem de R\$ 19.580.350,72, apropriado na conta Bancos, sendo que R\$ 3.278.815,46 pertencem ao Regime Próprio de Previdência Social, estando, pois, vinculado à cobertura de despesas correlatas.
- c) O Balanço Patrimonial consolidado apresenta déficit financeiro (passivo financeiro – ativo financeiro) no valor de R\$ 18.582.445,78⁴.

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

As remunerações dos Vereadores foram analisadas junto com a Prestação de Contas da Mesa da Câmara Municipal (Processo TC 04715/14), com sentença constante do Acórdão APL – TC – 0516/15, publicado na edição nº 1337 do Diário Oficial Eletrônico em 07/10/2015.

O item 8 da exordial aponta a inexistência de excesso na remuneração do Chefe do Poder Executivo e de seu substituto constitucional.

O gráfico a seguir ressalta a distribuição percentual dos gastos por elemento de despesa, segundo dados coletados do sistema Sagres:



³ Conforme abordado no item 5.0.1 da inicial, a Auditoria, para fins de cálculo do resultado orçamentário, procedeu a algumas reclassificações contábeis, corrigindo os dados originalmente encaminhados pela Edilidade.

⁴ O cálculo contemplou ajustes feitos pelo Grupo de Auditoria, com a inclusão de valores em Restos a Pagar e evidenciação de disponibilidades financeiras não comprovadas.

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\$ 27.958.470,34, equivalente a **67,81%** das disponibilidades do FUNDEF (limite mínimo=60%).
- b) A aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) alcançou o montante de R\$ 17.230.057,67, equivalente a **19,57%**⁵ da RIT (limite mínimo=25%).
- c) O Município despendeu com saúde a importância de R\$ 7.781.229,70, equivalente a **8,99%**⁶ da RIT (limite mínimo=15%).
- d) As despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R\$ 85.920.188,56, correspondendo a **55,66%** da RCL (limite máximo=60%);
- e) As despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R\$ 82.790.409,33, correspondendo a **53,63%** da RCL (limite máximo=54%).

Na conclusão da exordial (item 17, fls. 326/340), o Órgão de Instrução apontou o cometimento de diversas irregularidades no curso do exercício de 2013, atribuíveis aos ex-gestores, Reginaldo Pereira da Costa, Vera Lúcia Gomes de Lima Costa, Luciano Teixeira de Carvalho, Janaina Bezerra de Alcântara Paiva e José Maria de França. Também foram reputadas falhas ao profissional responsável pela contabilidade municipal, o senhor José Carlos Farias de Barros. Tendo em vista tal constatação, e atendendo aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Relator determinou a intimação de todos os responsáveis (fls. 570/574), nos termos do artigo 97 do Regimento Interno do TCE/PB. Aperfeiçoados os chamamentos ao feito, conforme avisos de recebimento (fls. 577, 579, 581, 583, 585).

Habilitado nos autos, o patrono do ex-Alcaide atravessou solicitação de prorrogação de prazo de contestação, devidamente deferida pelo Relator. Em seguida, foi apresentado o encarte com as alegações de defesa (Documento TC nº 30924/15, fls. 591/607). Também oferecida documentação de suporte, na forma de oitenta e oito anexos (fls. 608/2955).

O arrazoado defensivo aludiu às eivas cometidas pelo ex-Prefeito, mas também tangenciou as falhas atribuídas aos ex-Secretários, Luciano Teixeira de Carvalho, Janaina Bezerra de Alcântara Paiva e Vera Lúcia Gomes de Lima Costa. Todavia, não havendo no caderno eletrônico documento que comprovasse a legalidade da representação, a Auditoria restringiu o alcance da peça defensiva às máculas supostamente cometidas pelo ex-Prefeito. Após despacho do Conselheiro Relator, foi elaborado relatório de complemento de instrução (fls. 3028/3029), no qual aproveitou-se a defesa apresentada pelo ex-Prefeito para os demais gestores. Nenhuma das máculas foi sanada.

Cumpra mencionar que o ex-Secretário José Maria de França, embora tenha constituído advogado legalmente habilitado nos autos eletrônicos, não apresentou defesa após citação regular. Por fim, resta mencionar que o contador do município, responsável pela regularidade da escrituração dos lançamentos no curso de 2013, senhor José Carlos Farias de Barros, igualmente não apresentou defesa.

Ato contínuo, as justificativas foram levadas à avaliação técnica da Auditoria, que lavrou seu relatório de análise de defesa (fls. 2963/3023), consignando a subsistência das seguintes pechas, assim descritas sucintamente:

– **De responsabilidade do ex-Prefeito municipal, senhor Reginaldo Pereira da Costa**

1. Envio da Prestação de Contas Anual em desacordo com a RN TC Nº 03/10.
2. Não encaminhamento a este Tribunal da LOA do exercício.
3. Autorização para abertura de créditos adicionais ilimitados.
4. Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes: excesso de arrecadação, superávit financeiro, anulação total ou parcial de dotações e operações de crédito.
5. Abertura de créditos adicionais – suplementares ou especiais – sem autorização legislativa.

⁵ Este percentual foi inicialmente estimado em 19,80%. A correção decorreu do ajuste da RIT para R\$ 88.047.630,62, efetuado por ocasião do relatório de análise de defesa.

⁶ Este percentual foi inicialmente estimado em 2,60%.

6. *Divergência entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico e as constatadas pela equipe técnica.*
7. *Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência os demonstrativos contábeis.*
8. *Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas.*
9. *Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício.*
10. *Descumprimento do prazo de envio de prestação de contas, informações e documentos obrigatórios ao TCE-PB.*
11. *Ausência de encaminhamento das cópias de extratos bancários e respectivas conciliações.*
12. *Disponibilidades financeiras não comprovadas.*
13. *Realização de despesas com justificativas de dispensa ou inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação.*
14. *Divergência entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico e as constatadas pela equipe técnica.*
15. *Não-realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações.*
16. *Não-encaminhamento ao Tribunal de procedimentos licitatórios conforme resolução normativa.*
17. *Descumprimento de legislação municipal.*
18. *Ausência de encaminhamento do Parecer do FUNDEB.*
19. *Não-aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.*
20. *Não-aplicação do percentual mínimo de 15% pelos Municípios, do produto da arrecadação de impostos e transferências constitucionais em ações e serviços de saúde pública.*
21. *Realização de desconto ilegal sobre a remuneração dos contratados.*
22. *Ausência de alternativa de encaminhamento de pedido de acesso a informações no site oficial do município.*
23. *Omissão de valores da Dívida Flutuante.*
24. *Omissão de valores da Dívida Fundada.*
25. *Utilização de recursos extraorçamentários para pagamento de despesas orçamentárias.*
26. *Repasses ao Poder Legislativo em desacordo com o art. 29-A, § 2º, da Constituição Federal.*
27. *Não-empenhamento da contribuição previdenciária do empregador.*
28. *Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência.*
29. *Pagamento de subsídios ao prefeito, vice-prefeito e secretários em desacordo com as determinações constitucional e legal.*
30. *Admissão de servidores acima do número de vagas previstas em lei.*
31. *Ausência de documentos comprobatórios de despesas.*
32. *Ausência de comprovação da entrega do material ou da prestação do serviço*
33. *Pagamento de juros e/ou multas devido ao atraso no recolhimento de contribuições previdenciárias.*
34. *Ausência ou deficiência dos registros analíticos de bens de caráter permanente quanto aos elementos necessários para a caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis pela sua guarda e administração.*
35. *Não atendimento à Política Nacional de Resíduos Sólidos.*

- **De responsabilidade da ex-Secretária Municipal de Assistência Social de Santa Rita, senhora Vera Lúcia Gomes de Lima Costa**
 1. Disponibilidades financeiras não comprovadas.
 2. Não-realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações.
 3. Divergência entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico e as constatadas pela equipe técnica.
- **De responsabilidade do ex-Secretário Municipal de Saúde de Santa Rita, senhor Luciano Teixeira de Carvalho**
 1. Não-realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações.
- **De responsabilidade do ex-Secretária Municipal de Saúde de Santa Rita, senhora Janáina Bezerra de Alcântara Paiva**
 1. Não-realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações.
- **De responsabilidade do ex-Secretário Municipal de Saúde de Santa Rita, senhor José Maria de França**
 1. Não-realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações.
- **De responsabilidade do Contador José Carlos Farias de Barros, responsável pela contabilidade municipal durante o exercício em apreço**
 1. Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis.
 2. Descumprimento do prazo de envio de prestação de contas, informações e documentos obrigatórios ao TCEPB.

Os autos eletrônicos seguiram à apreciação do Ministério Público de Contas, onde houve a inserção do Parecer nº 1956/15 (fls. 3032/3063), de autoria do Procurador Luciano Andrade Farias. Em sintonia com as conclusões proferidas do Corpo de Instrução, assim se pronunciou o Parquet Especial:

- a) **Emissão de parecer contrário à aprovação quanto às contas de governo e reprovação das contas de gestão do ex-Prefeito Municipal de Santa Rita, senhor Reginaldo Pereira da Costa, relativas ao exercício de 2013.**
- b) **Não atendimento aos preceitos fiscais.**
- c) **Reprovação das contas de gestão dos gestores do FMS e do FMAS, senhora Janáina Bezerra de Alcântara Paiva, senhor José Maria de França, senhor Luciano Teixeira de Carvalho e senhora Vera Lucia Gomes de Lima Costa.**
- d) **Aplicação de multa aos mencionados gestores, com fulcro no art. 56, II da LOTCE/PB.**
- e) **Imputação de Débito ao Prefeito Municipal e à gestora Vera Lucia Gomes de Lima Costa, nos termos do presente parecer (despesas não comprovadas, serviços não comprovados e disponibilidades financeiras).**
- f) **Recomendações à Prefeitura Municipal de Santa Rita 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, e, em especial, para evitar a reincidências das falhas constatadas no exercício em análise.**
- g) **Assinação de prazo sob pena de aplicação de multa, ao atual responsável pela gestão da Prefeitura Municipal no sentido de que: a) sejam encaminhados os procedimentos licitatórios referidos para que sejam analisados por esta Corte; b) haja a extinção dos vínculos dos servidores admitidos para ocupação de cargos em comissão sem aparo legal.**

- h) **Representação** à Receita Federal e ao Ministério Público Estadual acerca dos fatos atinentes às respectivas atribuições.

O Relator fez incluir o feito na pauta da presente sessão, com as notificações de praxe, procedendo a uma descrição sucinta de todas as fases processuais.

O patrono do gestor⁷, no exercício da sustentação oral, fez alusão à instabilidade política que marcou o município de Santa Rita a partir do ano de 2014. Desavenças entre os Poderes Executivo e Legislativo trouxeram conseqüências que desbordaram do mero debate político, implicando decisões, tanto judiciais quanto administrativas, que promoveram alternância no comando da municipalidade.

Segundo o nobre advogado, os afastamentos do Alcaide e, por reflexo, da sua equipe de trabalho, comprometeram o acesso à documentação relativa à gestão financeira do ente público. Tal dificuldade foi usada como justificativa para transferir a um eventual recurso de reconsideração o aperfeiçoamento do direito de defesa dos interessados (prefeito e secretários). No arremate de sua argumentação, o causídico cogitou a possibilidade de requerer a intervenção do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, ou mesmo do Poder Judiciário, de modo a ver garantido aos gestores implicados na presente prestação de contas o primado do contraditório e da ampla defesa.

VOTO DO RELATOR

É oportuno registrar alguns esclarecimentos às ponderações argüidas na sustentação oral. São de conhecimento público os graves problemas político-administrativos que vêm assolando a população santarritense nos últimos anos. A bem da verdade, há tempos não se vê uma plácida gestão no município, independentemente de quem ocupe a Chefia do Poder Executivo.

Vitorioso no último pleito eletivo, quando foi escolhido pela população para comandar a urbe até 01/01/2017, o senhor Reginaldo Pereira do Costa foi apeado do cargo em 29/09/2015, por força de sentença do juiz Gustavo Procópio Bandeira de Melo, da 5ª Vara Mista da Comarca de Santa Rita. Assumiu seu vice, o senhor Severino Alves Barbosa Filho. Antes, seu mandato já houvera sido interrompido em 20/04/2014. Na ocasião, o afastamento foi motivado por cassação promovida pelo Parlamento Mirim. Em decisão unânime, os edis empossaram o vice-Prefeito, que permaneceu à frente da Chefia do Poder Executivo até 17/12/2014, quando o Desembargador do TJ/PB, Aluísio Bezerra, determinou o retorno de Reginaldo Pereira da Costa ao cargo a que foi eleito.

Como se vê, a primeira vacância ocorreu ao final de abril de 2014, fato que, portanto, não influenciou a gestão ora em análise. Após afastamento de aproximadamente oito meses, o Prefeito eleito retomou seu mandato, tendo permanecido à frente da Edilidade durante os três primeiros trimestres de 2015. É justamente dentro deste interregno que acontecem todas as movimentações processuais. Atente-se para o fato de o relatório inicial da Auditoria ter sido finalizado em 31/03/2015. Após decurso regular dos prazos regimentais, inclusive com autorização de dilação temporal para apresentação da defesa, o representante legal dos gestores trouxe aos autos, em 21/05/2015, nada menos do que oitenta e oito anexos, materializados em aproximadamente 2.350 páginas.

Vale igualmente mencionar que a submissão dos autos eletrônicos também ocorreu durante a gestão do Prefeito eleito, Reginaldo Pereira da Costa. Consulta ao sistema Tramita aponta que a inserção da documentação inaugural (fls. 1-238, divididas em 23 arquivos) se deu às 23h21min do dia 31/03/2014, sob a responsabilidade do então alcaide, devidamente identificado no sistema eletrônico, nos termos do artigo 108, III, do Regimento Interno desta Casa (usuário "rcosta7).

Destarte, absolutamente inverídica e, por tal razão, inaceitável, a insinuação de cerceamento de defesa. Os gestores estavam em pleno exercício de suas funções durante o prazo franqueado para coleta de provas, prazo este que foi, inclusive, estendido por solicitação do nobre advogado. As milhares de laudas trazidas à baila são evidência incontestável de que o acesso a elementos documentais foi irrestrito. Entretanto, como se verá ao longo do extenso voto que se segue, não foram suficientes para elucidar as graves eivas que macularam a gestão municipal durante o exercício de 2013.

⁷ John Johnson Gonçalves Dantas de Abrantes, OAB/PB 1.663.

Por oportuno, inicio rememorando a importância do controle para a Administração Pública. O termo, em sua acepção moderna, designa a ideia de fiscalização, subjacente ao conceito de verificação de conformidade. Na ciência da Administração, “controlar” é uma das funções essenciais⁸, que se concretiza em etapas. Destarte, compõem o núcleo do controle a observação de desempenho, a comparação com metas eventualmente estabelecidas e a adoção de ações corretivas⁹.

Examinando a temática sob o prisma da Administração Pública, Hely Lopes Meireles define controle como “a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”. Em tal conceito se funda o sistema de freios e contrapesos, pilar do equilíbrio entre os poderes constituídos dentro de um regime democrático de direito.

Vê-se, portanto, que a função de controle está na essência do bom desempenho da Administração Pública. Sob esse prisma, a nova ordem constitucional estatuiu o chamado “controle externo”, entendido como o conjunto de ações desenvolvidas por uma estrutura organizacional que não se subordina à estrutura controlada, objetivando concretizar a fiscalização e correção de atos. Como apregoa a Lex Mater, aquele (pessoa física ou jurídica, privada ou pública) que administra ou tem em sua guarda recursos públicos é obrigado a prestar contas, integral e tempestivamente, à Corte de Contas jurisdicionante – instituição essencial ao exercício do controle externo –, devendo o exame abranger a aderência à legalidade, à legitimidade, à economicidade, à probidade, entre outras. Para tanto, a fiscalização há de ser exercida sob o ponto de vista contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial.

Examina-se no presente processo as contas do primeiro ano de mandato do ex-Prefeito Municipal de Santa Rita, senhor Reginaldo Pereira da Costa. Cumpre registrar que o exercício financeiro de 2013 não foi influenciado pelas conturbadas circunstâncias políticas que marcam a atual gestão santarritense. Também serão julgadas as contas dos gestores do Fundo Municipal de Saúde de Santa Rita – FMS – (Processo TC 04385/14) e do Fundo Municipal de Assistência Social de Santa Rita – FMAS – (Processo TC 04709/04). No curso do exercício em pauta, responderam pelo FMS os gestores José Maria de França (de 01/01 a 10/03), Janaína Bezerra de Alcântara Paiva (de 11/03 a 26/06) e Luciano Teixeira de Carvalho (de 27/06 a 31/12). Já o FMAS foi administrado por Vera Lúcia Gomes de Lima Costa. Como se vê, a opção do Grupo Auditor foi consolidar a análise de prestações de contas em um mesmo processo.

Passo, agora, ao exame pormenorizado das pechas advindas das conclusões expostas nos relatórios de instrução.

De responsabilidade do Prefeito Municipal, senhor Reginaldo Pereira da Costa

- Envio da Prestação de Contas Anual em desacordo com a RN TC Nº 03/10.
- Não encaminhamento a este Tribunal da LOA do exercício.

As máculas aqui tratadas dizem respeito a falhas na regular apresentação de documentos para fins de prestação de contas. No que toca ao não envio da LOA, o gestor descuro de determinações constantes na Resolução Normativa RN – TC – 07/2004. Vale destacar que a citada norma disciplina o envio, pelo Governo do Estado e pelos Municípios, das respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias (artigo 5º, §1º) e Leis Orçamentárias Anuais (artigo 7º, §1º), inclusive arbitrando o valor da cominação por eventual atraso (artigo 32). Como se lê nos dispositivos, a resolução, elaborada há mais de uma década, previa a constituição de processos específicos para apreciação das peças orçamentárias.

A despeito do ato normativo ainda estar em voga, alguns dos regramentos contidos na RN – TC – 07/2004 perderam a finalidade a partir da adoção da nova processualística de contas. Assim, não existem mais os processos específicos de LDO, LOA ou PPA. O conjunto orçamentário passou a integrar o processo eletrônico, sendo que cada uma das leis pode ser consultada na opção “arquivos anexos/apensados”, dentro do sistema de tramitação.

⁸ Consagradas na leitura especializada as funções de planejar, organizar, dirigir e controlar.

⁹ Idalberto Chiavenato, em Administração Geral e Pública.

A descontinuação dos processos de leis orçamentárias, todavia, não implicou a desobrigação de envio a esta Corte de Contas. E a maior evidência de que a remessa não foi efetuada tempestivamente é que a tríade de instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) não pôde ser localizada dentro dos arquivos que compõem os autos. Vale frisar que os prazos limites estabelecidos nos artigos 5º, §1º e 7º, §1º tendem a ser flexibilizados, ante à inexistência dos processos específicos para análise das leis orçamentárias. Assim, caberia ao gestor o envio das peças em conjunto com o próprio processo eletrônico de prestação de contas. **Sua inércia desse ver sancionada com multa pecuniária, com arrimo no artigo 56, II, da LOTCE/PB.**

Na mesma senda, houve desacato a comandos plasmados na Resolução Normativa RN – TC – 03/2010, que estatuiu normas para a prestação de contas anuais de poderes e órgãos públicos jurisdicionados. Como bem pontuou o Órgão de Instrução no item 1.0.1 da inicial, diversos documentos exigidos para a regular apresentação das contas não foram tempestivamente enviados pela Administração de Santa Rita, ensejando, outrossim, **a cominação de multa, nos moldes daquela citada em parágrafo precedente.**

- Autorização para abertura de créditos adicionais ilimitados.
- Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes: excesso de arrecadação, superávit financeiro, anulação total ou parcial de dotações e operações de crédito.
- Abertura de créditos adicionais – suplementares ou especiais – sem autorização legislativa.

As inconformidades em comento deitam origem em questões relacionadas ao orçamento municipal. Cumpre dizer que o processo legislativo que levou à promulgação da LOA, já na sua abertura, foi marcado por inúmeras – e inexplicáveis – falhas. Como admitir, por exemplo, que o Decreto Municipal nº 001/2013, editado e publicado em 01/01/2013, possa ter aberto créditos adicionais suplementares, em valor de R\$ 145.647,00, alterando os termos da LOA (Lei 1521/2013), que só viria a existir no mundo jurídico a partir de 25/01/2013? Ora, se a necessidade de retoque do orçamento já no primeiro dia do ano – a propósito, um feriado – já encerra em si uma anomalia, o que dizer da alteração de uma LOA inexistente? A constatação, definida pela Auditoria como “abertura de créditos adicionais sem autorização legislativa”, é prova irrefutável da displicência na elaboração e cumprimento da peça orçamentária, pilar da boa execução dos planos de trabalho e, por conseguinte, da regular aplicação dos recursos públicos.

Também depõe contra os atores responsáveis pela LOA – o que alcança o Chefe do Poder Executivo, a quem compete a iniciativa do projeto de lei – a inusitada autorização constante da Lei 1522/13 que, apenas três dias após a publicação da Lei Orçamentária, permitiu a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 100% do montante fixado para execução das despesas. Não é necessário muito esforço pra perceber o quanto a medida contraria a norma regente.

A proposição de uma lei orçamentária não pode prescindir de planejamento fidedigno, condizente com a realidade do município. Justamente para alcançar esse fim, o ordenamento jurídico pátrio determina que a previsão das receitas consignadas no projeto de lei orçamentária tenha por base, pelo menos, as demonstrações de arrecadação dos três últimos exercícios, bem como as circunstâncias de ordem conjuntural e outras que possam afetar a produtividade de cada fonte de receita (art. 30 da Lei nº 4.320/64). O projeto da LOA ainda precisa guardar obrigatoria compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (art. 5º da LRF).

Ao propor uma lei que autoriza a elevação do percentual para abertura de créditos suplementares de 5% para 100%, a Administração santarritense termina por transformar o orçamento em obra de pouca ou nenhuma relevância, possibilitando a total liberdade na sua manipulação, o que resulta em descompasso das despesas efetivamente realizadas com as finalidades dos programas governamentais.

Por fim, fechando as eivas listadas, vê-se que a edilidade promoveu a abertura de créditos adicionais suplementares tendo por fonte de recurso um suposto excesso de arrecadação. Como nos exemplos anteriores, fica patente o descuido na condução da contabilidade pública. O quadro a seguir, elaborado pela Equipe Especialista, emparelhou a previsão orçamentária com a efetiva arrecadação, demonstrando que o alardeado excesso de arrecadação não aconteceu. Também ficou evidenciado que não houve quaisquer controles para apuração de eventual saldo positivo, conforme preceitua o artigo 43, §3º, da Lei 4.320/64.

Ente Municipal	Valores em R\$		
	PREVISTA LOA/2013	ARRECADADA	DEFICIT ARRECADADAÇÃO
RECEITA			
Corrente	169.957.089,00	173.704.429,56	
(-) Dedução p/ formação FUNDEB	12.962.482,00	14.331.379,91	
Capital	5.239.002,00	2.746.756,39	
SubTotal	162.233.609,00	162.119.806,04	-113.802,96
Intraorçamentária	14.562.271,00	6.116.399,05	
TOTAL	176.795.880,00	168.236.205,09	-8.559.674,91

Pelo exposto, as máculas aqui tratadas levam à indeclinável conclusão de que, no curso do exercício de 2013, houve graves descumprimentos de normas de natureza contábil e orçamentária, **devendo tais práticas ser sancionadas com multa pecuniária nos termos do artigo 56, II, da Lei Orgânica desta Corte.**

- Divergência entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico e as constatadas pela equipe técnica.
- Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência os demonstrativos contábeis.

O Órgão de Auditoria alude a falhas de natureza contábil. No que concerne às divergências entre as informações enviadas eletronicamente ao TCE/PB, consolidadas no sistema Sagres, e aquelas obtidas pelo exame da documentação colhida in loco durante a inspeção, foi utilizada na exordial, apenas a título de exemplo, os dados obtidos a partir do já citado Decreto 01/2013, aberto no primeiro dia do ano. Claro, portanto, que a falha marcou diversos outros decretos, de modo a perfazer a diferença consolidada no seguinte quadro, exibido ao final do item 1.6 do relatório de análise de defesa. Destarte, as alegações arguidas pelo gestor não o eximem do cometimento da eiva.

Dados Consolidados	Abertura de Créditos Adicionais			Fonte de Recursos		
	Suplementar	Especial	Total	Anulação	Excesso de	Total
					Arrecadação	
SAGRES	119.079.541,00	2.830.000,00	121.909.541,00	107.270.884,06	20.612.531,00	127.883.415,06
DECRETOS	87.984.465,00	2.830.000,00	90.814.465,00	86.578.658,06	4.235.806,94	90.814.465,00
Diferença	31.095.076,00	0,00	31.095.076,00	20.692.226,00	16.376.724,06	37.068.950,06

Fonte: SAGRES, Doc. TC 08958/15, Doc. TC 09047/15, Doc. TC 09570/15

Já em relação à constatação de registros contábeis incorretos na prestação de contas do gestor, sequer houve alegações de defesa. A Equipe de Instrução arrolou as falhas cometidas e as providências tomadas para correção, a saber:

- Registro de transferências de capital provenientes do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino – FNDE – como transferência corrente, sendo necessário o ajuste para excluir R\$ 2.442.422,39 da receita de transferências correntes e acrescer o mesmo valor na receita de transferências de capital.
- Despesa de obrigação patronal (INSS e IPM), contabilizadas em modalidade de aplicação incorretas, sendo necessária a diminuição de R\$ 1.366.208,34 dessa despesa orçamentária corrente para o consequente acréscimo na despesa intra-orçamentária.
- Despesa de 2013 empenhadas em 2014 (exceto as despesas registradas nos elementos “92” e “13”), no montante de R\$ 912.540,15 (vide item 11.4 e Doc. TC 15985/15), sendo necessário seu acréscimo na despesa orçamentária corrente.

O cometimento destas falhas implica desconformidade em relação às normas de contabilidade pública, levando à aplicação de multa pecuniária ao ex-Prefeito Municipal, com arrimo no artigo 56, II, da LOTCE/PB.

- Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas.
- Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício.

As eivas listadas referem-se a constatações acerca de desequilíbrio fiscal. Conforme apontado nos itens 17.8 e 17.9 da peça inaugural, o exercício financeiro de 2013 foi marcado por déficit da execução orçamentária, da ordem de R\$ 5.409.811,83 (3,34% da receita arrecadada), bem como por déficit financeiro apurado no Balanço Patrimonial, que alcançou R\$ 18.582.445,78 (11,5% da receita arrecadada). Acerca deste, cumpre registrar que os cálculos da Auditoria divergem sobremaneira daqueles apresentados nos demonstrativos da municipalidade, conclusão à qual se chega pela leitura do quadro apresentado no item 5.1.2 do proêmio, a seguir reproduzido:

Valores em R\$

BALANÇO PATRIMONIAL	Ente Municipal	Auditoria	Diferença
ATIVO FINANCEIRO			
Disponível	24.155.197,77	19.580.350,72	-4.574.847,05 (a)
Realizável	3.302.188,87	3.302.188,87	0,00
Total	27.457.386,64	22.882.539,59	-4.574.847,05
PASSIVO FINANCEIRO			
Restos a Pagar	18.276.457,08	27.016.351,12	8.739.894,04 (b)
Outras obrigação não empenhadas	-	3.476.711,61	3.476.711,61 (c)
Serviços da Dívida	10.627.301,59	10.627.301,59	0,00
Depósitos	344.621,05	344.621,05	0,00
Total	29.248.379,72	41.464.985,37	12.216.605,65
Resultado Financeiro	-1.790.993,08	-18.582.445,78	

- (a) Refere-se ao saldo das disponibilidades não comprovadas (vide item específico deste Relatório e Doc. TC 12005/15);
- (b) Erro do município da evidenciação do saldo de restos a pagar nos balanços patrimoniais. Detalhes vide item específico da composição da Dívida Flutuante (item 11.4 e Doc. TC 15745/15);
- (c) Outras obrigações não empenhadas: refere-se à obrigação patronal não empenhada (R\$ 2.564.171,46) e despesas de 2013, empenhadas em 2014 (R\$ 912.540,15), vide item 11.4 e Doc. TC 13127/15, Doc. TC 15985/15.

O equilíbrio das contas é princípio caro à Contabilidade Pública e à Administração Financeira Orçamentária. Decerto que encontra sua maior expressão na LRF, mas há muito vem sendo perseguido pelo ordenamento jurídico. Exemplo disso é a alusão feita no artigo 48, “b”, da Lei 4.320/64, que propugnava, há mais de meio século, a obrigatoriedade de o gestor público manter, durante o exercício, na medida do possível, “o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria”.

Numa das mais densas obras sobre o tema da responsabilidade fiscal, o Ministro Substituto do Tribunal de Contas da União, Weder de Oliveira, sintetiza a essência da norma, com a autoridade de quem atuou no processo legislativo na condição de consultor do Senado Federal. Para ele, os objetivos da LRF, qualificados como macroeconômicos, financeiros e orçamentários, visam à prevenção de déficits imoderados e recorrentes, bem como ao controle do endividamento. Trata-se do hoje consensual equilíbrio intertemporal das finanças públicas, cuja expressão normativa é o artigo 1º, §1º, da LRF.

Claro, portanto, que o ordenamento jurídico não propugna a impossibilidade de ocorrência de déficits. O teor do artigo 1º, §1º não veda que desequilíbrios pontuais possam marcar um determinado exercício. O que se busca evitar é o descasamento contínuo entre receitas e despesas, manifesto em déficits reiterados, que possam vir a comprometer a própria gestão do ente público.

Em regra, tal assertiva reforça a indeclinável necessidade de se examinar a questão fiscal em um interregno mais dilatado, abrangendo exercícios anteriores. Entretanto, o caso concreto ilustra o primeiro ano de mandato de gestor, sendo inapropriada qualquer referência a outro período.

Como já citado, está-se a falar de um desequilíbrio na execução do orçamento da ordem de 3,34% do total da receita efetivamente arrecadada. Uma leitura perfunctória poderia levar à conclusão de que a Urbe precisou lançar mão de artifícios para financiar o desajuste orçamentário. Mas não se pode olvidar que o Balanço Financeiro consignou saldo para o exercício seguinte na ordem de R\$ 19.580.350,72, sendo que desse montante, R\$ 3.278.815,46 pertencem ao Regime Próprio de Previdência Social, estando, pois, vinculado apenas à cobertura de despesas do instituto. Não obstante, o saldo disponível para a Prefeitura de Santa Rita é mais do que suficiente para a cobertura do déficit orçamentário de R\$ 5.409.811,83, **razão pela qual a falha em comento deve ser afastada.**

Há que se ter comedimento, igualmente, no que tange ao déficit financeiro do Balanço Orçamentário. Pelas informações do quadro da página anterior, o registro contábil do desajuste foi substancialmente menor – R\$ 1.790.993,08 ante os R\$ 18.582.445,78 apontados pela Auditoria na inicial¹⁰. A melhor interpretação da eiva cometida pelo gestor passa por considerá-la um descumprimento de normas contábeis, ponto já abordado em itens anteriores deste voto.

Os demonstrativos contábeis devem espelhar fielmente os fatos ocorridos no decurso do exercício e a ausência de registros fere frontalmente os princípios da Contabilidade, corroborando para elaboração de peças técnicas eivadas de erros, os quais comprometem a análise, por parte daqueles que podem fazer uso dessas informações, induzido a ilações equivocadas. Destarte, a mácula acima descrita enseja, com fulcro no inciso II, art. 56, da Lei Complementar Estadual nº 18/93, **aplicação de multa pessoal ao gestor**. Cabe, ainda, **recomendação ao atual gestor** a fiel observância aos ditames legais atinentes ao registro de fatos contábeis.

– Descumprimento do prazo de envio de prestação de contas, informações e documentos obrigatórios ao TCE-PB.

– Ausência de encaminhamento das cópias de extratos bancários e respectivas conciliações.

As falhas em epígrafe demonstram a inércia dos responsáveis pelo gerenciamento municipal frente à necessidade de encaminhamento de informações sobre contas bancárias. A Auditoria identificou, quando da inspeção in loco, a existência de três contas correntes registradas na agência 1268-8 do Banco do Brasil (são elas: 48.430-X, 48.454-7 e 48.599-3), cujos extratos não foram enviados para este Sinédrio, como preceitua a Resolução Normativa RN – TC 04/2004. Ademais, para diversas contas, com saldo constatado no curso da inspeção, não havia informação sobre a posição financeira ao final do exercício, conforme descrito no item 5.1.5 da inicial. Cumpre dizer que a citada RN classifica a falha como embaraço à fiscalização, sujeitando os responsáveis à sanção prevista no item 56, V, da Lei Orgânica. Destarte, **a omissão constatada dá azo à aplicação de multa pessoal ao gestor**.

– Disponibilidades financeiras não comprovadas.

O ponto em testilha circunscreve a ocorrência de saldos não comprovados em contas bancárias. Como explicado no item 5.1.6 da peça proemial (fl. 255), foi identificada uma série de divergências entre os saldos das disponibilidades das contas apresentadas no SAGRES e seus respectivos extratos. Assim, o saldo financeiro informado a esta Corte não corresponderia à realidade, podendo encobrir eventuais subtrações de recursos públicos.

De acordo com descrição feita pela Equipe de Instrução, por ocasião da análise de defesa, os extratos acostados pelo gestor, em sua maioria, não se referem às contas com saldos não comprovados. Ademais, também foram identificados extratos relativos a período posterior ao exercício em análise. Procedidos aos ajustes, remanesceram como não comprovadas posições financeiras em montante de R\$ 4.370.289,87, em contas da municipalidade.

Impende reforçar que, por imposição das normas desta Corte, todo aquele responsável pela autorização de despesas públicas deve encaminhar ao TCE/PB os extratos de movimentação financeira, em meio magnético, para fins de subsidiar as respectivas prestações de contas.

Essa é uma obrigação indeclinável que competia ao senhor Reginaldo Pereira da Costa. Afinal, como bem lembra o mestre Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, “o ônus da prova em relação à boa e regular aplicação de recursos públicos incumbe a quem os recebe, posto que é inerente à função de administrar coisa alheia o dever de prestar contas¹¹”.

No caso em comento, há um hiato na comprovação de montante equivalente a R\$ 4.370.289,87, valor que deveria estar registrado na contabilidade municipal. Vale frisar: em pesquisas feitas pelo Grupo Técnico, simplesmente não se identificou tal monta e o ex-alcaide, por seu turno, não apresentou provas de sua existência.

¹⁰ O valor deve ser ajustado para abater o montante de R\$ 191.469,33, conforme conclusão da Auditoria em sede de análise de defesa (item 1.12). Assim, o déficit financeiro apurado no Balanço Patrimonial foi de R\$ 18.390.976,45.

¹¹ Tribunal de Contas do Brasil, 3ª Edição, pg. 232.

*Não há, ao meu sentir, outro posicionamento que não a **emissão de parecer contrário à aprovação das contas**, sem prejuízo de que seja **imputado o débito correspondente**, como preleciona o artigo 5º da Lei de Improbidade Administrativa¹², pela nítida ocorrência de dano ao erário. **A falha também enseja cominação de multa, com espeque no artigo 56, II.***

- *Realização de despesas com justificativas de dispensa ou inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação.*

A Prefeitura municipal de Santa Rita celebrou em 2013 contrato para prestação do serviço público de limpeza urbana utilizando-se de processo de dispensa de licitação com fulcro no artigo 24, IV, da Lei nº 8.666/93, tendo como contratada a empresa AMBIENTAL SOLUÇÕES S.A (CNPJ 01840291000199). A falha em comento foi objeto do Processo 00085/15, relatado por mim. A Primeira Câmara desta Corte, em votação unânime, acolheu meu voto, lavrando o Acórdão AC1 – TC 3557/2015, assim finalizado:

Ante o exposto, voto pela:

1. *Irregularidade da Dispensa nº 95/2013, promovida pela Prefeitura Municipal de Santa Rita, tendo por objeto a prestação de serviços de limpeza urbana.*
2. *Aplicação de multa pessoal no valor de R\$ 8.815,42 (oito mil, oitocentos e quinze reais e quarenta e dois centavos), equivalente a 211,25 unidades fiscais de referência da Paraíba – UFR/PB, ao senhor Reginaldo Pereira da Costa, Prefeito Municipal de Santa Rita, com fulcro no inciso II, art. 56, da LOTCE, assinando-lhe o prazo de 60 dias para o devido recolhimento voluntário.*
3. *Comunicação ao Ministério Público Estadual sobre as ilicitudes avistadas no presente processo para adoção das medidas que entenda cabíveis.*

*Pelo exposto, no que diz respeito à falha em testilha, **já foi aperfeiçoada a prestação de contas em processo específico.***

- *Divergência entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico e as constatadas pela equipe técnica.*

As inconformidades foram identificadas a partir da inspeção regular de auditoria, tocando o tema de licitações. No item 6.0.2 do relatório inicial constam as seguintes eivas: processos licitatórios não encontrados em meio físico; registros de processos licitatórios no SAGRES que, embora distintos, posto que pertencentes a entidades públicas independentes (Prefeitura, FMS e FMAS), apresentam a mesma numeração; e informações divergentes entre o registro no SAGRES e o processo apresentado em meio físico.

Instado a se defender, o senhor Reginaldo Pereira da Costa não apresentou qualquer argumento para justificar a falha. Fácil concluir que não houve qualquer correção por parte da Administração. Até o presente momento, o sistema Sagres continua a exibir informações que discrepam da realidade constatada pela inspeção in loco.

*Sem mais delongas, **entendo que a conduta enseja recomendação para o atual gestor santarritense** para que não se repitam omissões como essas acima descritas.*

- *Não-realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações.*
- *Não-encaminhamento ao Tribunal de procedimentos licitatórios conforme resolução normativa.*

Entende-se por licitação todo o procedimento que determina critérios objetivos visando à seleção da proposta de contratação mais vantajosa para a Administração Pública, tendo por pilares norteadores os princípios da isonomia, proporcionalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade, probidade e eficiência. O objetivo é, pois, a definição de quem vai contratar com a Administração, a quem se associa a proposta mais vantajosa ao interesse público. Sob o ponto de vista da regulamentação, o instituto da licitação sujeita-se a uma dupla disciplina normativa: uma de caráter jurídico, tendo por esteio a Lei 8.666/93; outra, de caráter administrativo, que tem no edital sua materialização.

¹² Ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano.

Em síntese, o instituto da licitação consagra a imperiosa necessidade da adoção de procedimentos seletivos prévios às contratações administrativas, estatuinto, para tanto, um regramento amplo e detalhado para a escolha dos postulantes a contratar com os Entes Públicos. Uma vez que os gastos governamentais alcançam cifras expressivas, pretendeu o legislador evitar eventuais favorecimentos, moldando um sistema que estimula a ampla participação e a concorrência, de modo a que se resguarde a mais prestigiosa das pretensões: o interesse público.

E é justamente na supremacia do interesse público que se alberga a exigência de licitação prévia para a contratação com a Administração Pública. Nas palavras de um notável conhecedor do tema, “a licitação é um pressuposto do desempenho satisfatório pelo Estado das funções administrativas a ele atribuídas”¹³. Decerto, portanto, que a regra é a realização de procedimento licitatório.

O Grupo Técnico registrou que a análise das despesas que tiveram cobertura por processo licitatório ficou muito prejudicada devido às diversas imprecisões e divergências encontradas nos registros das licitações realizadas no município de Santa Rita para o exercício de 2013. Ademais, a oportunidade dada por esta Corte para que o gestor apresentasse contrarrazões às falhas que lhe foram atribuídas restou inócua, posto que a defesa enviada ignorou o item em comento. Considerando o disposto no item “Despesas não licitadas” não restou comprovada a realização de processo licitatório no montante de R\$ 3.529.593,80, sob responsabilidade exclusiva do Chefe do Poder Executivo¹⁴.

Na mesma senda, foram identificados processos licitatórios que, de acordo com os termos da Resolução Normativa RN – TC 02/2011, deveriam ter sido remetidas a esta Corte de Contas. Entre aqueles promovidos pela municipalidade, estão o Pregão Eletrônico 03/2013 (valor R\$ 1.877.216,96, vencido pela empresa Rumos Construções Ambiental Ltda.), a Dispensa 110/2013 (valor de R\$ 1.269.464,52, que beneficiou a Associação dos Moradores de Produtores Rurais dos Municípios do Vale do São Francisco – AMPRAFA) e a dispensa 999/2013 (valor R\$ 1.000.000,00, que beneficiou a Rumos Construções Ambiental Ltda).

*As máculas desenhadas na presente PCA ensejam a **aplicação de multa**, não se esquecendo das **recomendações** ao gestor para que não repita erros semelhantes.*

- *Descumprimento de legislação municipal.*
- *Ausência de encaminhamento do Parecer do FUNDEB.*

As falhas dizem respeito a omissões constatadas em relação à área de educação. O primeiro ponto tangencia a questão da remuneração mínima do magistério municipal, disciplinada pela Lei Nacional 11.738/08, que regulamentou a alínea “e” do inciso III do caput do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. A partir da promulgação da indigitada norma, o Ministério da Educação vem promovendo reajustes anuais periódicos para o salário de professores no território brasileiro.

Como pontuou a Auditoria, a Prefeitura de Santa Rita instituiu regulamento próprio, em consonância com a norma nacional, para definir o piso salarial dos professores no curso do exercício de 2013. Para uma jornada mínima de vinte horas, o valor devido a cada professor foi de R\$ 979,28 (novecentos e setenta e nove reais e vinte e oito centavos).

*No entanto, verificou-se a existência, na folha de pagamento inserta no SAGRES, dos seguintes servidores, ocupantes de cargo de Professor da Educação Básica I, cujos vencimentos situavam-se abaixo do piso instituído em Lei municipal. Os profissionais do magistério listados no quadro a seguir perceberam, a título de remuneração, o valor de R\$ 829,59, conforme Documento 13517/15. A desobediência a uma norma nacional, cujo teor disciplina o pagamento de salário a servidores municipais, **enseja a cominação de multa**, com espeque no artigo 56, II, da LOTCE/PB.*

¹³ Marçal Justen Filho, em comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 12ª ed., pag. 281.

¹⁴ A instrução também referencia falhas de mesma natureza, em que o ex-Prefeito figura como solidariamente responsável com outros gestores (FMAS e FMS).

Nome do servidor	CPF	Admissão
ANA LUCIA DE OLIVEIRA SILVA	51719410410	01/01/2013
CRISTIANE MARIA DA SILVA SANTANA	73909769420	01/01/2013
JAKELINE DA SILVA FARIAS	02980844497	01/01/2013
KATIA PEREIRA MARQUES	03826209419	01/04/2013
KAY FRANCIS DO NASCIMENTO PAIXAO	03646942460	01/01/2013
PATRICIA DE ALMEIDA SILVA	02603939408	01/01/2013
RENATA WILMA GOMES VIANA	02498427422	01/01/2013
ROSEMILIA MARIA DE LIMA	48254444404	01/01/2013
ROSILEIDE GOMES DE LUCENA	87327252487	01/01/2013
SELEMILDE SANTOS DE MELO	95224998468	01/01/2013

Fonte: SAGRES/Doc. TC nº 13517/15

A respeito da última pecha, a omissão configura descumprimento ao que dispõe a RN TC nº 03/2010. Não foi enviado na Prestação de Contas Anual de 2013 o Parecer do Conselho do FUNDEB. Do mesmo modo, também não foi apresentado após solicitação da Auditoria durante o período da inspeção. **A falha implica cominação de multa.**

- Não-aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Do amplo espectro de responsabilidades que competem aos gestores municipais, sem dúvida as que se avultam como de maior relevância são aquelas relacionadas à prestação de serviços de saúde e educação. A atenção dispensada pelo ordenamento jurídico a essas duas áreas é tamanha, que o não atendimento dos percentuais mínimos de aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde enseja a possibilidade de intervenção estadual, conforme comando da Magna Carta plasmado no artigo 35, III¹⁵. O arcabouço constitucional alçou a educação e a saúde à condição de direito social (artigo 6º), sendo dever do Estado (artigos 196 e 205), prestado em regime não exclusivo, com participação da comunidade (artigos 198, III e 209). As informações trazidas neste e no próximo item do meu voto evidenciam que a Prefeitura de Santa Rita descuidou dos mandamentos constitucionais.

A disciplina para definição das aplicações mínimas na área de educação também tem extrato constitucional. Dispõe o artigo 212 da Lei Maior que os municípios empregarão, no mínimo, vinte e cinco por cento da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A partir das conclusões do Órgão de Instrução, ficou evidente que, durante o exercício de 2013, as aplicações em manutenção e desenvolvimento de ensino promovidas pela Administração Municipal de Santa Rita sequer alcançaram os percentuais mínimos legais. E as diferenças não são residuais.

Como se conclui a partir da última manifestação técnica, o investimento em MDE foi de 19,57% da base de cálculo das receitas, o que levou à conclusão de que R\$ 4.781.849,99 deixaram de ser aplicados em educação. Importante enaltecer o minucioso trabalho de instrução da Equipe de Auditoria, que rebateu todas as alegações de defesa, justificando, sempre com fundamento na norma regente, todos os passos para a obtenção dos índices em pauta. Tal cuidado é fundamental para entender como a contabilidade do município chegou a números tão discrepantes.

A título de exemplificação, destaco o seguinte excerto, extraído do item 1.19 do relatório de análise de defesa, que demonstra quão acertado é o procedimento adotado pelo Órgão Instrutivo.

O defendente demonstra, através de suas tabelas, que utiliza em seu cálculo o montante total das Deduções da Receita do FUNDEB para compor o total dos Gastos com MDE. No entanto, o cálculo realizado pela auditoria faz uso do Resultado Líquido das Transferências do FUNDEB conforme Manual dos Demonstrativos Fiscais (5ª Edição) da Secretaria do Tesouro Nacional (fl. 336/337) e Anexo X do RREO.

¹⁵ O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando: não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

Cumpra fazer uma pequena correção nos cálculos aqui tratados, até para manter coerência com outros votos que proferi anteriormente. A Auditoria não considerou, para fins de percentual de aplicação em MDE, a despesa de R\$ 24.663,53, incorrida quando da aquisição de terreno para edificação do prédio do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba – IFPB. Tal possibilidade está contemplada no inciso II da Lei 9.394/96, que instituiu as diretrizes e bases da educação nacional Em cartilha elaborada pela Coordenação-Geral de Operacionalização do Fundeb e de Acompanhamento e Distribuição da Arrecadação do Salário-Educação – CGFSE¹⁶, O Ministério da Educação permite, dentro das hipóteses de “aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino”, a inserção de gastos com terrenos para construção de empreendimento educacional.

Deste modo, o total de aplicações em MDE, calculado pela Equipe Técnica, deve ser alterado para R\$ 17.254.721,20 (R\$ 17.230.057,67+R\$ 24.663,53), o que corresponde a aproximadamente 19,60% da base tributária legal.

As falhas aqui descritas são gravíssimas, contribuindo para o **juízo de reprovabilidade das contas do ex-Prefeito de Santa Rita**, com fundamento no item 2.3 do Parecer Normativo PN – TC 52/04¹⁷, sem descuidar de **cominação de multa**.

- Não-aplicação do percentual mínimo de 15% pelos Municípios, do produto da arrecadação de impostos e transferências constitucionais em ações e serviços de saúde pública.

A negligência do gestor observada no trato da questão da educação também se reproduziu Quanto à área da saúde, as definições foram estabelecidas provisoriamente no artigo 77 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias. Posteriormente, por força do artigo 198, §3º, a definição de percentual ficou a cargo da Lei Complementar 141, 7º, assim gravado: “os Municípios e o Distrito Federal aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea “b” do inciso I do caput e o § 3º do art. 159, todos da Constituição Federal”

e em serviços básicos de saúde,

Na mesma senda, **o percentual da área da saúde foi de 8,99%**, o que significou dizer aplicação a menor de pelo menos R\$ 5.196.429,76.

Também é digno de menção, haja vista a expressividade de seu montante, o reparo feito no cálculo da aplicação da saúde. Como se lê no relatório da análise de defesa, procedeu-se à inclusão do montante de R\$ 5.957.764,13 não considerado no cálculo inicial, relativo aos pagamentos feitos através das contas CEF nº 5.012-2 – PESSOAL e HSBC nº 1131-39 PESSOAL Conta Corrente, no limite dos créditos recebidos da conta FUS que movimenta recursos de Impostos e Transferências de Impostos. A medida elevou o percentual de 2,13% para os atuais 8,99%.

- Realização de desconto ilegal sobre a remuneração dos contratados.

A irregularidade em comento só pôde ser constatada a partir de dados colhidas no curso da inspeção. A Equipe de Instrução consolidou informações que demonstram a retenção de Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS – de servidores temporários¹⁸.

Muito clara a conclusão da Auditoria, endossada pelo MPJTCE: “a contratação por tempo determinado tem aspectos de relação de emprego e a Lei Complementar Nacional nº 116/2003 dispõe em seu art. 2º, inciso II, que o ISSQN não incide sobre a prestação de serviços em relação de emprego, tornando evidente, pois o irregular desconto do ISS sobre a remuneração dos Contratados da Prefeitura”.

¹⁶ Disponível em <http://www.fnede.gov.br/arquivos/category/167-fundeb?download=6186:aplicacao-dos-recursos>

¹⁷ Constituirá motivo de emissão, pelo Tribunal, de parecer contrário à aprovação de contas de Prefeitos Municipais, independentemente de imputação de débito ou multa, se couber, a ocorrência de uma ou mais das irregularidades a seguir enumeradas: não aplicação dos percentuais mínimos de receita em manutenção e desenvolvimento de ensino e em serviços públicos de saúde.

¹⁸ O Documento 09527/15 exibe uma posição consolidada da folha, com classificações por regime de pagamento. A retenção do ISS só ocorre na lista de servidores identificadas pelo regime CTR, presumivelmente uma referência a contratação por excepcional interesse público. Por sua vez, o Documento 09529/15 lista os respectivos servidores.

Claro, portanto, que a cobrança do tributo dos servidores contratados pela Prefeitura de Santa Rita carece de amparo legal. Todavia, como bem explicitado no Parecer Ministerial 1956/15, não houve lesão ao erário. Tampouco se deduz dos autos evidência de má fé por parte da Administração Municipal, sendo assaz provável que retenções como esta tenham sido feitas em gestões anteriores. Destaco o excerto da peça jurídica:

*Embora o caso não envolva uma típica relação de emprego, a lógica contida na norma transcrita se aplica. Nesse sentido, não foi devida a retenção do ISS. Entretanto, o que se verifica é que o **prejuízo direto incidiu sobre os contratados**. Trata-se, pois, de **direito patrimonial dos agentes públicos**. Nesse caso, ainda que esta Corte possa realçar o caráter indevido da retenção, não vislumbro a possibilidade de se determinar sua devolução, cabendo a cada um dos prejudicados buscar o ressarcimento nas vias adequadas. (grifos ausentes no original)*

Do exposto, entendo **pertinente uma recomendação à atual gestão**, para que o erro não venha a se repetir em eventos futuros.

- Ausência de alternativa de encaminhamento de pedido de acesso a informações no site oficial do município.

A inconformidade em tela tangencia a análise do cumprimento da Lei de Transparência e da Lei de Acesso à Informação no âmbito da Prefeitura Municipal de Santa Rita/PB.

Este Sinédrio, a partir de cursos, palestras, treinamentos e comunicações aos diversos segmentos da Gestão Pública paraibana, vem difundindo a necessidade e obrigatoriedade de cumprimento dos termos das normas de regência. Em uma ação conjunta com o Ministério Público Estadual, Controladoria Geral da União, Tribunal de Contas da União e Fórum Paraibano de Combate à Corrupção, foram feitos levantamentos para aquilatar a prática da transparência da gestão pública e da Lei de Acesso à Informação pelos Municípios da Paraíba, nos meses de abril, julho e novembro de 2013, bem como em maio, agosto e novembro de 2014.

O TCE/PB também inclui em seus relatórios de análise das prestações de contas municipais, desde a competência de 2012, um espaço reservado para averiguações sobre a existência de Sítio Oficial na Rede Mundial de Computadores. Tal medida materializou-se no item 11.3 da exordial, onde são examinados aspectos relacionados à divulgação de informações de interesse coletivo ou geral, tais como a estrutura organizacional do ente municipal, a execução do orçamento, a realização de procedimentos licitatórios, entre outras.

Realizadas as providências anteriormente citadas, o TCE/PB passou a avaliar, em períodos ordinários e determinados, as medidas adotadas pelas prefeituras, visando o pleno cumprimento da Lei 12.527/2011 e LC 131/2009, para fins de aplicação dos efeitos legais. Tais análises podem, inclusive, gerar reflexos na prestação de contas, com eventual representação aos órgãos competentes.

No que concerne ao Poder Executivo de Santa Rita, foram formalizados os Processos TC 11475/14 e TC 06361/15. As inspeções que subsidiaram os relatórios técnicos foram realizadas, respectivamente, entre 11 e 15/08/2014 e 10 a 30/04/2015. Portanto, em períodos posteriores ao exercício aqui tratado. Não obstante, é fácil concluir que houve uma pequena evolução no município, visto que os itens de avaliação em conformidade com a norma saíram de quatro para sete. Por sua vez, o relatório de 2014 também evidenciou uma melhora em relação à constatação inicial, justamente aquela que ilustra o item 11.3.

Em resumo, considerando as informações relativas ao exercício de 2013, fica patente o descumprimento da maioria das exigências plasmadas na Lei 12.527/2011 e LC 131/2009, motivo pelo qual **voto pela cominação de multa ao gestor**.

- Omissão de valores da Dívida Flutuante.
- Omissão de valores da Dívida Fundada.

De acordo com os números apresentados pela Auditoria nos itens 11.4.1 e 11.4.2 da peça inaugural, há divergências significativas entre as informações constantes dos demonstrativos das dívidas flutuante e fundada e as posições devedoras dos vários entes que compõem a Administração Municipal. Os quadros a seguir são eloquentes na evidenciação de tais diferenças.

					Valores em R\$	
	Descrição	PREF	FMAS	FMS	IPM	Total
a	Demonst. Dív. Flutuante - PCA	19.039.849,97	-	9.896.047,54	312.482,21	29.248.379,72
b	Restos a Pagar	21.148.822,06	407.315,08	5.272.560,47	187.653,51	27.016.351,12
c	Serviços da Dívida a Pagar	5.156.362,38	-	5.470.939,21	-	10.627.301,59
d	Depósitos	189.541,37	-	27.734,21	127.345,47	344.621,05
e	Demonst. Dív. Flutuante - Auditoria	26.494.725,81	407.315,08	10.771.233,89	314.998,98	37.988.273,76
f	Outras dívidas não demonstradas (g + h)					3.476.711,61
g	Obrig. Patronal não empenhada					2.564.171,46
h	Passivo Omisso (Despesas de 2013, empenhadas em 2014)					912.540,15
i	Total Dívida Flutuante - Auditoria (e + f)					41.464.985,37
	Omissão de Dívida Flutuante (i - a)					12.216.605,65

Fonte: SAGRES/2013, SAGRES/2014, Demonstrativos da Dívida Flutuante (Prefeitura – Proc. TC 04745/14, FMAS – Proc. TC 04709/14, FMS – Proc. TC 04385/14, IPM – Proc. TC 04671/14).

			Valores em R\$		
	Descrição		Dívida Fundada pela Prefeitura	Dívida pela Auditoria	Omissão de Dív. Fundada
a	TJ - Precatórios	Doc. TC 47119/14	7.448.888,93	9.322.204,12	1.873.315,19
b	RFB	Parcelamento PASEP	998.104,41	998.104,41	-
c	MPS	Parcelamento INSS	8.171.077,71	8.171.077,71	-
d	IPM (*)	Parcelamento IPM	47.224.853,36	47.224.853,36	-
e	CAGEPA	Doc. TC 09331/14	-	6.639.785,64	6.639.785,64
f	ENERGISA	Doc. TC 01737/14	-	868.297,63	868.297,63
	Total		63.842.924,41	73.224.322,87	9.381.398,46

No que se refere à dívida flutuante, o Órgão de Instrução valeu-se dos dados apresentados no Documento TC 15745/15, onde foram consolidados pela Assessoria Técnica desta Corte¹⁹ os saldos apropriados em Restos a Pagar desde 2006. No quadro gravado ao fim da página anterior, pode-se ver o valor de R\$ 27.016.351,12, que sintetiza o montante devido pelo Ente Municipal. Somente à Prefeitura de Santa Rita cabe a nada desprezível parcela de R\$ 21.148.822,06. A ausência da adequada escrituração dos saldos em RP é a gênese da falha apontada na peça inaugural, representando R\$ 12.216.605,65. Destaque-se que outros componentes não registrados, tais como obrigações patronais e passivo financeiro, também integram o montante não escriturado da dívida flutuante.

A eiva atinente à dívida fundada tem exatamente a mesma natureza. Pelo exame do quadro acima, não foram contabilizadas as posições devedores com a Companhia de Água e Esgoto da Paraíba (CAGEPA) e com a empresa fornecedora de energia elétrica Energisa. Somados à diferença apurada no montante devido por precatórios, tem-se a consolidação da dívida fundada não contabilizada, da ordem de R\$ 9.381.398,46.

As alegações da defesa resumiram-se a generalidades do tipo: o empenho a destempo deveu-se a “fatores circunstanciais e legais”. Por vezes, argumentos ofensivos à própria lógica foram usados. O que dizer, por exemplo, da pronunciada “necessidade de se efetuar parcelamento de débito junto ao Órgão Previdenciário”? Parcelar contribuição patronal é medida que implica ônus ao erário, consubstanciados na forma de multa e juros, tratando-se, pois, de hipótese de absoluta excepcionalidade. Evidentemente, nenhuma Administração que se preze pode classificar tal medida como uma necessidade.

Ressalte-se que incongruências na elaboração de demonstrativos contábeis dificultam a análise da informação, tornando-a pouco confiável, principalmente, no que tange ao reflexo da situação real vivenciada pela Edilidade. Além disso, afrontam o princípio da Transparência Pública, comprometendo diretamente o controle social legalmente estimulado.

Sobre confiabilidade das informações contábeis, a Norma Brasileira Contábil – NBC T1 – adverte:

¹⁹ A pesquisa não é padronizada nos sistemas de informações disponibilizados para a Auditoria. Há que se presumir que, com a diligência que marcou toda a instrução, o Órgão Técnico tenha solicitado a elaboração da consulta diretamente à Assessoria Técnica (ASTECC).

1.4.1 – A confiabilidade é atributo que faz com que o usuário aceite a informação contábil e a utilize como base de decisões, configurando, pois, elemento essencial na relação entre aquele e a própria informação.

1.4.2 – A confiabilidade da informação fundamenta-se na veracidade, completeza e pertinência do seu conteúdo.

§ 1º A veracidade exige que as informações contábeis não contenham erros ou vieses, e sejam elaboradas em rigorosa consonância com os Princípios Fundamentais de Contabilidade e as Normas Brasileiras de Contabilidade, e, na ausência de norma específica, com as técnicas e procedimentos respaldados na ciência da Contabilidade, nos limites de certeza e previsão por ela possibilitados.

§ 2º A completeza diz respeito ao fato de a informação compreender todos os elementos relevantes e significativos sobre o que pretende revelar ou divulgar, como transações, previsões, análises, demonstrações, juízos ou outros elementos.

Doutro lado, a NBC T2 alerta que a escrituração contábil será executada, entre outros, “com base em documentos de origem externa ou interna ou, na sua falta, em elementos que comprovem ou evidenciem fatos e a prática de atos administrativos”.

Os demonstrativos contábeis devem espelhar fielmente os fatos ocorridos no decurso do exercício e a ausência de registros fere frontalmente os princípios da Contabilidade, corroborando para elaboração de peças técnicas eivadas de erros, os quais comprometem a análise, por parte daqueles que podem fazer uso dessas informações, induzido a ilações equivocadas. Destarte, o comentado enseja, com fulcro no inciso II, art. 56, da Lei Complementar Estadual nº 18/93, **aplicação de multa pessoal ao gestor**. Cabe, ainda, **recomendação ao atual gestor** a fiel observância aos ditames legais atinentes ao registro de fatos contábeis.

– Utilização de recursos extraorçamentários para pagamento de despesas orçamentárias.

O Corpo de Instrução explicitou irregularidade que deita origem no pagamento de dívida previdenciária. Em tópico específico deste voto, abordarei detalhadamente a temática da previdência em Santa Rita, no que tange aos dois regimes. Por ora, valho-me do tema apenas para demonstrar que nele jaz a origem da falha aqui tratada.

Como constou em descrição da exordial, a Câmara Municipal de Santa Rita aprovou o Projeto de Lei nº 75, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, versando sobre o pedido de parcelamento de débitos oriundos de contribuições previdenciárias (parte patronal e parte servidor) junto ao Instituto de Previdência Própria do Município, cuja dívida atualizada até dezembro de 2012 totalizava R\$ 42.085.435,90. O referido projeto foi aprovado por unanimidade em 15/08/2013.

A assunção da dívida implica que as parcelas pagas sob o pálio dos acordos celebrados transitem, necessariamente, pelo sistema orçamentário. Noutras palavras, qualquer prestação decorrente do adimplemento dos contratos listados pela Auditoria (item 11.4.4, fl. 300, abaixo reproduzido) deve ser paga em contrapartida de um empenho.

Termo CADPREV nº	Parte	Competências	Valor Nominal Atualizado Reparcelado - R\$	Qtde parcelas	Valor Médio Mensal - R\$ (*)	Data Vcto
01932/2013	Patronal	01/2006 - 13/2009	18.500.097,71	240	77.083,74	29 de cada mês
01933/2013	Patronal	09/2011 - 10/2012	8.838.969,37	240	36.829,04	29 de cada mês
01934/2013	Patronal	11/2008 - 08/2011	11.485.847,46	240	47.857,70	29 de cada mês
01935/2013	Servidor	01/2010 - 13/2010	5.442.373,97	60	90.706,23	29 de cada mês
02455/2013	Patronal	11/2012 - 12/2012	873.410,94	60	14.556,85	29 de cada mês
Total			45.140.699,45		267.033,56	

Todavia, como claramente demonstrado na inicial e, também, no relatório de análise de defesa, foram abatidos do montante da dívida previdenciária R\$ 344.735,08, com recursos extraorçamentários. Como em outros pontos da contestação, a defesa limitou-se a reputar a falha como de “ordem formal”, além de atribuí-la a uma “distração do responsável”.

As consequências do descontrole contábil podem ser mais graves do que supõe o gestor. Isto porque a utilização indevida de recursos indisponíveis por parte da Prefeitura, visando adimplir pagamento de

obrigação de sua responsabilidade, termina por gerar desequilíbrio nas finanças do município. Cumpre resgatar conceitos da doutrina contábil.

O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, documento de elaboração conjunta da Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria de Orçamento Federal²⁰, aplicável a todos os entes federativos, conceitua a receita extraorçamentária nos seguintes termos:

Ingressos extraorçamentários são recursos financeiros de caráter temporário, do qual o Estado é mero agente depositário. Sua devolução não se sujeita a autorização legislativa, portanto, não integram a Lei Orçamentária Anual (LOA). Por serem constituídos por ativos e passivos exigíveis, os ingressos extraorçamentários em geral não têm reflexos no Patrimônio Líquido da Entidade.

Uma explicação sucinta sobre lançamentos extraorçamentários consta do parágrafo único do artigo 3º da Lei 4.320/64: as chamadas “entradas compensatórias no ativo e passivo financeiros”. A conclusão que se impõe é que as receitas extraorçamentárias não podem ser consideradas quando da fixação das despesas públicas. São receitas stricto sensu, não podendo ser usadas pelo administrador público para custear despesas previstas na peça orçamentária. Surpreendentemente, foi isso que fez a Gestão santarritense.

Ao fazê-lo, incorre não apenas numa grave falha contábil, mas dá ensejo a descumprimento de obrigação. Isto porque toda receita extraorçamentária ingressa nos cofres públicos com destino previamente definido. Está, portanto, indissociavelmente conectada a futura despesa extraorçamentária, o que implica a impossibilidade do seu aproveitamento para custeio de outras despesas (inclusive aquelas previstas no orçamento). Exemplificando: se uma Administração Municipal promove consignações em folha de pagamento por conta de empréstimos contratados pelos seus servidores com bancos comerciais, não poderia, jamais, utilizar tais recursos para honrar compromissos seus. Esses ingressos (receitas extraorçamentárias) devem ser repassados aos bancos credores (despesas extraorçamentárias).

A falha aqui descrita deve ser sancionada com multa, como reflexo do descumprimento de norma legal de natureza contábil.

– Repasse ao Poder Legislativo em desacordo com o art. 29-A, § 2º, da Constituição Federal.

Após a conclusão do relatório de análise de defesa, a Auditoria constatou que o Poder Executivo Municipal repassou ao Legislativo Mirim o montante de R\$ 4.489.298,80, perfazendo um percentual de 6,11% da receita tributária e transferências constitucionais e legais, superando em R\$ 80.807,01 o limite constitucional fixado.

Para facilitar o entendimento, vejamos o mandamento consignado na CFRB/88:

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

II - 6% (seis por cento) para Municípios com população entre 100.000 (cem mil) e 300.000 (trezentos mil) habitantes;

(...)

§ 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:

I - efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo;

Ante ao preceptivo constitucional, não pairam dúvidas a respeito da ruptura do teto para repasse de verbas ao Legislativo. Ressalte-se, ainda, que o Parecer Ministerial 1956/15 aludiu a atrasos nos repasses duodecimais, conduta que ilustra desobediência ao comando plasmado no artigo 168 da Magna Carta. Falhas como a aqui tratada afrontam o princípio constitucional da independência entre os Poderes, contribuindo para a valoração negativa das contas do responsável, sem prejuízo da cominação de multa.

²⁰ Sexta edição, disponível em www.stn.fazenda.gov.br.

- Não-empenhamento da contribuição previdenciária do empregador.
- Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência.

A temática previdenciária retorna à pauta com as duas máculas acima descritas. A primeira é resultado no não empenhamento voluntário de contribuições previdenciárias patronais em valor de R\$ 2.564.171,46, devidas ao Instituto de Previdência Municipal. Como representado em quadro do item 13.0.2, “b” da inicial (fl. 307), a monta perfaz 28,80% do total da obrigação (R\$ 8.902.913,52). A outra falha está relacionada ao não recolhimento da mencionada contribuição. Após alguns ajustes, gravados em sede de análise de defesa, foi apontado o não recolhimento de R\$ 4.782.716,35, sendo que deste montante, R\$ 1.162.621,24 são devidos ao Órgão Previdenciário Nacional e R\$ 3.620.095,11 ao Instituto de Previdência Municipal de Santa Rita.

O quadro apresentado na página a seguir estratificou os números por regime previdenciário. Dessume-se que houve maior rigor da Administração Santarritense com as obrigações com o INSS, que recebeu aproximadamente três quartos do montante devido. Os pagamentos ao IPM, a despeito do maior valor absoluto, representaram percentual um pouco mais módico, aproximando-se dos 60%.

Meus estimados colegas Conselheiros são testemunhas do quanto a questão previdenciária vem chamando minha atenção. As reduções experimentadas nos repasses federais nos últimos anos, essência da receita pública na maioria dos municípios paraibanos, só vieram a agravar o contexto atual. Cada vez é mais difícil o adimplemento das obrigações assumidas por entes públicos.

Valores em R\$	
2013	
Obrigações Patronais Correntes - RGPS	
Base de cálculo	19.763.949,89
Alíquota de contribuição	21,61%
Valor a recolher	4.271.029,10
Obrigações patronais pagas e comprovadas	3.108.407,86
Valor a pagar	1.162.621,24
Percentual de recolhimento	72,78%
Obrigações Patronais Correntes - RPPS	
Base de cálculo	60.646.956,26
Alíquota de contribuição	14,68%
Valor a recolher	8.903.276,41
Obrigações patronais pagas e comprovadas	5.282.818,41
Valor a pagar	3.620.095,11
Percentual de recolhimento	59,34%
Obrigações Patronais Correntes - Totais	
Base de cálculo	80.410.906,15
Valor a recolher	13.174.305,51
Obrigações patronais pagas e comprovadas	8.391.226,27
Valor a pagar	4.782.716,35
Percentual de recolhimento	63,69%

Fonte: relatórios técnicos da Auditoria

Evidentemente, a condição de Instância Técnica de que goza esta Corte impõe-lhe o dever de exigir dos seus jurisdicionados o estrito cumprimento da lei. Todavia, há circunstâncias que precisam ser sopesadas sob pena de se afrontar a razoabilidade, outro imperativo às ações adotadas nesta Casa. Por isso, é imprescindível a atenção às especificidades do caso concreto.

Atente-se para o quadro abaixo, extraído do relatório de análise de defesa (fl. 3002). Ao assumir o comando da Urbe, o senhor Reginaldo, prefeito eleito em primeiro mandato, deparou-se com um passivo previdenciário da ordem de R\$ 45 milhões, provenientes da omissão dos seus antecessores. Definitivamente, não é essa a expectativa de um Alcaide ao assumir as rédeas de uma Urbe. Apenas essas cinco composições subtraíram dos cofres municipais, ao longo do exercício de 2013, valor superior a R\$ 2 milhões²¹.

²¹ Consulta ao sistema Sagres demonstra que foram repassados ao INSS e ao RPPS, no elemento de despesa 71 (principal da dívida contratual resgatado), o montante de R\$ 2.041.034,08.

Termo CADPREV nº	Parte	Competências	Valor Nominal Atualizado Reparcelado - R\$	Qtde parcelas	Valor Médio Mensal - R\$ (*)	Data Veto
01932/2013	Patronal	01/2006 - 13/2009	18.500.097,71	240	77.083,74	29 de cada mês
01933/2013	Patronal	09/2011 - 10/2012	8.838.969,37	240	36.829,04	29 de cada mês
01934/2013	Patronal	11/2008 - 08/2011	11.485.847,46	240	47.857,70	29 de cada mês
01935/2013	Servidor	01/2010 - 13/2010	5.442.373,97	60	90.706,23	29 de cada mês
02455/2013	Patronal	11/2012 - 12/2012	873.410,94	60	14.556,85	29 de cada mês
Total			45.140.699,45		267.033,56	

Não há dúvidas de que esse ônus contribuiu decisivamente para que o gestor não honrasse na integralidade os compromissos previdenciários. Se considerarmos os pagamentos das obrigações contraídas por prefeitos anteriores, é fácil constatar que, no exercício de 2013, a maior parte das contribuições patronais foi adimplida.

Como costumo destacar nos meus votos, entendo que a estimativa da auditoria é passível de ajustes. A quantificação do valor da contribuição patronal a ser recolhida não pode ser obtida com a aplicação linear da alíquota contributiva. Necessário se faz expurgar os montes referentes ao pagamento de eventuais benefícios, como salário-família e salário-maternidade em relação à quantia calculada como contribuição previdenciária patronal devida.

Face ao exposto, entendo que o valor apurado como devido ao Regime Previdenciário não goza de certeza e liquidez, muito embora, sirva de parâmetro admissível e razoável, para verificação do quantum contribuído pelo Ente em relação ao valor devido, posto que a discrepância não é expressiva. Afinal, as informações obtidas da instrução apontam que aproximadamente 79,2% contribuição previdenciária patronal foi paga.

Ainda que não tenha sido recolhida a íntegra do montante devido, é patente que o gestor, dentro das restrições financeiras impostas principalmente pela assunção de passivo herdado de outras gestões, diligenciou esforços para o cumprimento das obrigações previdenciárias. Com essa ressalva, considero que a conjuntura destacada enseja a **aplicação da multa** estabelecida no inciso II, art. 56, da LOTCE/PB, bem como **da comunicação** à Receita Federal do Brasil e ao Ministério Público Estadual.

– Pagamento de subsídios ao prefeito, vice-prefeito e secretários em desacordo com as determinações constitucional e legal.

O erro aqui tratado refere-se ao pagamento de subsídios de agentes políticos. Conforme explicitado no item 15.0.2 da peça inaugural, o aumento da remuneração mensal dos secretários municipais (de R\$ 2.500,00 para R\$ 8.000,00) ocorreu com base na Lei nº 1.259/13, de 26/04/2013, que está em desacordo com a Lei Orgânica Municipal e com a Constituição da República.

Ao examinar o processo legislativo que deu azo à norma, a Auditoria constatou que a Lei 1.259/13 nasceu por iniciativa da Chefia do Poder Executivo. Ou seja, o autor da proposta que viria posteriormente a se converter na Lei Municipal 1.259/13 foi o senhor Reginaldo Pereira da Costa. É claro o teor do artigo 12, XX, Parágrafo Único, e do artigo 60 da Lei Orgânica do Município ao estabelecer que a fixação da remuneração dos secretários é de competência da Câmara Municipal, **devendo ocorrer no exercício anterior ao da vigência**. Destarte, a ação legislativa descumpriu dois mandamentos da LOM. Além do incontornável vício de iniciativa, a lei foi sancionada para valer no mesmo exercício

Por seu turno, a ofensa à Lex Mater consubstanciou-se apenas em relação ao vício, já que o artigo 29, V não faz qualquer exigência de cunho temporal²².

Assim, não resta dúvida de que competiria à Câmara Municipal a fixação da remuneração dos secretários municipais, que deveria ter ocorrido em 2012 para vigorar no ano subsequente. Vale dizer que em 2012, o valor vigente da remuneração dos secretários era de R\$ 2.500,00, conforme Anexo Único da Lei nº 1.324 de 20/06/2008 (Doc. TC 08524/15) e Lei nº 1.156 de 25/10/2004, que fixou, esta última, o subsídio dos secretários municipais para a legislatura 2005-2008 (Documento TC nº 10196/15).

²² O Município rege-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

O cenário descrito revela, de forma inquestionável, que a norma que majorou os subsídios dos secretários municipais de Santa Rita padeceu de vício de inconstitucionalidade. Pela lógica do nosso ordenamento, isso significaria dizer que é inaplicável, dela não decorrendo quaisquer efeitos no mundo jurídico. Nessa senda caminhou o Parecer Ministerial nº 1956/15, in verbis:

Todavia, seria inadequado exigir a devolução dos valores unicamente do Chefe do Poder Executivo. Entendo que a solução da presente controvérsia deve envolver, preliminarmente, a citação dos secretários informados à fl. 314.

Entretanto, os valores foram pagos sem a previsão normativa necessária. Logo, os montantes eram indevidos e devem ser devolvidos aos cofres municipais. A imputação de débito unicamente ao gestor municipal não é a solução mais adequada, embora seja juridicamente viável.

Necessário enfrentar a questão trazida à lume pelo representante do Parquet. Por razões que escapam ao conhecimento deste Relator, não foram chamados ao processo os vinte secretários municipais que laboraram no primeiro escalão municipal ao longo do exercício de 2013²³. Em consonância com as informações arroladas no quadro do item 15.0.2 (fl. 314), foi apurado excesso de R\$ 889.998,01. Em mais uma evidência do belo trabalho de instrução desempenhado, a Unidade Técnica detalhou as extrapolações, individualizadas por secretário.

Decerto que a imputação ao ex-Alcaide, como bem observou o MPJTCE, seria medida desarrazoada. Mais vou além: no atual estágio processual, exigir a recomposição dos valores pagos indevidamente por força da inconstitucionalidade da norma municipal também é medida que me parece inadequada. Imprescindível para o desenlace do imbróglgio discorrer com mais vagar sobre a questão.

Evidentemente, todo ato normativo atentatório da ordem constitucional é inválido. O Ministro da Suprema Corte e notável constitucionalista, Luís Roberto Barroso, afirma que a falta de validade atrai a nulidade como consequência. Ato inconstitucional é ato nulo de pleno direito.²⁴ Prossegue o eminente jurista:

A inconstitucionalidade, portanto, constitui vício aferido no plano da validade. Reconhecida a invalidade, tal fato se projeta para o plano seguinte, que é o da eficácia: norma inconstitucional não deve ser aplicada.

[...]

*Corolário natural da teoria da nulidade é que a decisão que reconhece a inconstitucionalidade tem caráter declaratório — e não constitutivo —, limitando-se a reconhecer uma situação preexistente. Como consequência, seus efeitos se produzem retroativamente, colhendo a lei desde o momento de sua entrada no mundo jurídico. Disso resulta que, **como regra, não serão admitidos efeitos válidos à lei inconstitucional**, devendo todas as relações jurídicas constituídas com base nela voltar ao status quo ante (destaque ausente no original).*

Vê-se, pois, que a regra clama pela nulificação do ato normativo e dos efeitos dele decorrentes. Mas as consequências advindas desta medida desbordariam dos limites da razoabilidade. Está-se a falar não apenas dos vinte secretários que integram a indigitada lista do item 15.0.4, mas de todos que, desde janeiro de 2013, ocuparam o primeiro escalão municipal de Santa Rita. Isto porque não há elementos nos autos a indicar que a majoração dos subsídios dos Secretários não esteja mais em voga. Face à instabilidade da gestão, é de se presumir que esse número seja bem maior. Outras dezenas de colaboradores devem ter ocupado o primeiro escalão santarritense desde a saída do senhor Reginaldo. De outra banda, exigir a restituição de recursos de pessoas que, de boa-fé e sem qualquer envolvimento com a mácula consubstanciada no processo legislativo, emprestaram sua força de trabalho para a municipalidade, seria estímulo evidente de enriquecimento sem causa.

Tal constatação alinha-se à jurisprudência mais recente do Superior Tribunal de Justiça que, em consonância com a orientação emanada do Supremo Tribunal Federal, assevera ser o pagamento de remuneração a servidor público e o reconhecimento de efeitos funcionais um pressuposto do efetivo exercício do cargo, sob pena de enriquecimento sem causa²⁵.

²³ O despacho que consignei na folha 569 é cristalino: “Aponta ainda, valores recebidos a maior pelos Secretários Municipais, arrolados às fls. 314, que devem ser chamados à lide em respeito ao contraditório e a ampla defesa”.

²⁴ Na obra “O controle e constitucionalidade no Direito brasileiro”, Ed. Saraiva, 2ª edição, pag. 30.

²⁵ STJ, Agravo Regimental no Recurso Especial 1.371.234/DF, Rel. Ministro Humberto Martins).

Recorrendo, novamente, ao mister de Barroso, constata-se que “a vida é muito mais rica e complexa que a melhor das teorias”. Parece-me inevitável que, em algumas hipóteses excepcionais, admita-se o temperamento da regra geral (nulificação do ato e invalidação dos efeitos), suprimindo ou atenuando o caráter retroativo do pronunciamento de inconstitucionalidade, em nome de valores como boa-fé, justiça e segurança jurídica.

É exatamente nesta linha que encaminho meu voto. A Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal enuncia a competência das Cortes de Contas para a apreciação da constitucionalidade de leis e atos do Poder Público²⁶. Tal previsão trata da possibilidade de controle difuso, com declaração incidental de inconstitucionalidade de uma norma. Essa prerrogativa dos Tribunais de Contas amolda-se especialmente à situação descrita. Não se pode permitir que ainda seja aplicável o dispositivo da Lei Municipal 1.259/13 que elevou o valor dos subsídios dos secretários municipais de Santa Rita. Contudo, pelas razões expostas anteriormente, necessário se faz modular os efeitos de eventual declaração de inconstitucionalidade, para que, sanando o vício, cause o mínimo de impacto para a Administração.

Assim, com fulcro nas competências institucionais deste Tribunal, voto pela declaração incidental da inconstitucionalidade da parte dispositiva da Lei Municipal 1.259/13 que majora o subsídio dos secretários municipais, de modo a que seja tornada sem efeito, a partir da publicação deste Acórdão. Destarte, tais subsídios devem retornar ao valor estabelecido no Anexo Único da Lei nº 1.324 de 20/06/2008 (R\$ 2.500,00). Outrossim, recomendo à atual gestão municipal que, sem descuidar dos regramentos da matéria contidos na Constituição Federal e na Lei Orgânica Municipal, articule-se com o Poder Legislativo para que, se de interesse das instâncias, possa ser editada nova lei definidora de novos valores remuneratórios para tão importante cargo..

– Admissão de servidores acima do número de vagas previstas em lei.

A constatação da falha se deu a partir do exame de denúncia sobre a ilegalidade na edição da Medida Provisória nº 001/2013 pelo Prefeito de Santa Rita, dispondo sobre a reestruturação e organização do Poder Executivo, que criou, basicamente, cargos em comissão e secretarias, bem como aumentou seus vencimentos.

Tendo por fonte de informação a movimentação do quadro de comissionados no município de Santa Rita (Prefeitura, Fundos Municipais e Instituto de Previdência) apresentada no sistema Sagres, a Auditoria concluiu que, em janeiro/2013, o total de comissionados era de 210, número que saltou para 749 em dezembro/2013, representando um aumento de 256,67%. Confrontando a posição de dezembro/2012 (101) e dezembro/2013 (749), o aumento no quadro de comissionados chega a 641,58%.

Confrontando-se a situação fática evidenciada ao final do exercício de 2013 com a quantidade de cargos comissionados constantes do Anexo Único da Lei nº 1.529/13, tem-se a situação resumida no quadro a seguir:

UGestora	Cargos Comissionados Ocupados em Dez/2013	Cargos Comissionados permitidos pela Lei nº 1.529/13	Cargos ocupados ilegalmente
PREF	560	587	150
FMS	177		
IPEA	12	23	0
Total	749	610	150

O provimento de cargos comissionados em quantitativos superiores àqueles previstos em lei é falha grave, que demonstra o descontrole do trato dispensado pela Administração com a coisa pública. Ademais, o aumento desmedido no número de comissionados é medida que vai de encontro à necessidade de austeridade requerida por um cenário de restrições financeiras. Como visto em várias passagens das alegações de defesa, o Gestor reiterou a ênfase nas dificuldades encontradas, fato que depõe contra a nomeação de centenas de servidores comissionados. Ainda que houvesse previsão legal para todos os cargos, o inchaço da máquina pública é um contrassenso.

²⁶ A súmula foi editada em dezembro de 1963, na ordem constitucional anterior. Embora haja muitos questionamentos sobre sua aplicabilidade na nova ordem, a Corte ainda não pacificou o tema, sendo sua eficácia garantida.

A falha relatada é clara evidência de descumprimento de norma legal, **devendo ser sancionada com multa pecuniária ao gestor. Recomende-se à atual gestão a imediata correção da falha, na hipótese de o provimento regular ainda estar em vigor.**

- Ausência de documentos comprobatórios de despesas.
- Ausência de comprovação da entrega do material ou da prestação do serviço

As falhas aqui consolidadas têm por conseqüência a imputação ao ex-Gestor dos valores, visto que retratam o desembolso de recursos para pagamentos pendentes de comprovação.

Na introdução do item 16 do relatório inicial, que trata de outros aspectos observados pela Auditoria no curso da instrução processual, foram evidenciadas cinco falhas que convergem para a mesma conclusão: pagamento de despesas não comprovadas. Após o exame das justificativas apresentadas, o total da falha foi reduzido de R\$ 6.764.848,08 para R\$ 2.760.793,36, conforme quadro abaixo:

		Valores em R\$	
	Descrição	RELAT. INICIAL	ANAL. DEFESA
a)	Pagamentos ao INSS de contribuição previdenciária	3.145.004,73	335.519,46
b)	Divergência entre os empenhos apresentados e os constantes d	7.100,00	7.100,00
c)	Despesas com tarifas bancárias junto ao Banco HSBC	199.222,87	199.222,87
d)	Pagamentos ao credor AMBIENTAL SOLUÇÕES LTDA	2.778.304,15	1.583.734,70
e)	Pagamentos ao credor RUMOS AMBIENTAL LTDA	635.216,33	635.216,33
Total das despesas não comprovadas		6.764.848,08	2.760.793,36

Em sua defesa, o gestor limitou-se a contestar tão somente as informações previdenciárias. Como se vê nos dados do quadro, foi o item com expressiva redução no valor não comprovado. Não obstante os argumentos terem se limitado ao item “a”, ao compulsar os autos eletrônicos, a Auditoria identificou documentos relativos ao item “d” – pagamentos em favor da empresa Ambiental Soluções Ltda, que reduziram o montante da despesa sem comprovação para R\$ 1.583.734,70, conforme se vê abaixo:

NE	Valor Líquido (A)	Valor comprovado (B)	Diferença (A-B)	NFS-e
0000021	1.135.613,88	700.000,00	435.613,88	086
0000692	685.843,39	-	685.843,39	093
0004964	481.923,46	381.923,46	100.000,00	1000000
0001606	362.277,43	-	362.277,43	NA*
Despesa não comprovada:			1.583.734,70	

Importante frisar que, apesar da aparente facilidade para justificar o pagamento de algumas dessas despesas, o gestor sequer tentou submeter a esta Corte algum argumento em seu favor. Relegar ao plano da omissão o pagamento de tarifas bancárias em valor que beira os R\$ 200.000,00 é sinal inequívoco de impropriedade no pagamento. Diante da absoluta inexistência de elementos de contestação, não vejo outra alternativa que não **determinar a imputação de débito ao ex-gestor, no valor de R\$2.760.793,36**, nos termos erigidos pela Auditoria.

Além de tais despesas, o órgão técnico contestou gastos efetuados com o escritório Amorim & Melo Advogados Associados, decorrentes de supostos serviços advocatícios para a recuperação de valores de royalties. De acordo com a consolidação feita no Documento TC 15445/15, a Banca recebeu o montante de R\$ 696.234,97.

Importante explorar mais detidamente os meandros do contrato celebrado pela Prefeitura de Santa Rita. Atenção especial ao seguinte trecho da inicial:

*Em que pese terem sido apresentadas as notas fiscais e demais comprovantes dos pagamentos ocorridos em 2013, há de se relatar que o Contrato nº 38/2013 (Doc. TC 15340/12, fl. 38) é o tipo **contrato de êxito**, uma vez que vincula o pagamento dos honorários advocatícios, de 20%, aos valores foi efetivamente recuperados e recebidos pelo contratante, conforme Cláusula Terceira – Do Valor.*

No exercício em análise, houve o ingresso na Prefeitura de receita orçamentária de Cota-parte Royalties pelo Excedente da Produção do Petróleo no montante de R\$ 3.519.283,07 (Doc. TC nº 11388/15).

Contudo, esta Auditoria não pode confirmar se tal ingresso decorreu do êxito dos serviços realizados pelo Escritório Amorim & Melo Advogados Associados, bem como se tal arrecadação ocorreu de forma definitiva aos cofres municipais, sendo, imprescindível, pois, a apresentação de outros documentos que comprovem e façam essa correlação, tais como: relatório de prestação de serviços, número e/ou comprovação das ações administrativas e/ou judiciais interpostas pelo Escritório em nome do Município.

Essa ressalva alegada pela Auditoria, que põe em cheque a definitividade dos ingressos nos cofres municipais, é exemplificada por meio de processo semelhante, julgado pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, relativo às contas do gestor de Camaragibe. Nos autos deste processo, salientou-se a iniciativa promovida pela Agência Nacional do Petróleo, ente devedor do pagamento de royalties e participações especiais a Estados e Municípios, para ser ressarcido de desembolsos efetuados. Daí a conclusão de que “a ANP interpôs recurso contra a decisão acima, com efeitos suspensivos e devolutivos, julgado em 02/06/2011, negando direito ao Município de Camaragibe de receber os royalties, suspendendo os repasses e determinando ao Município o pagamento de honorários advocatícios fixados em 10% do valor da causa”.

A preocupação do diligente Corpo de Instrução tem fundamento, visto que, pelo menos num juízo prefacial, é possível que haja reversão nas decisões judiciais que deram ganho de causa à municipalidade. Assim, parece-me mais razoável atrelar os pagamentos aos escritórios de advocacia apenas na hipótese de decisões transitadas em julgado, onde exauridas todas as possibilidades recursais. Desde já, **recomenda-se à atual gestão que eventuais contratos de êxito prevejam, nos respectivos termos, que pagamentos só são devidos em decisões irrecorríveis.**

No caso em lume, não se pode olvidar que houve o ingresso na Prefeitura de receita orçamentária de Cota-parte Royalties pelo Excedente da Produção do Petróleo no montante de R\$ 3.519.283,07 (Doc. TC nº 11388/15). Tratando-se de ingressos novos, soa clara a relação entre a atuação do escritório e a apuração de receita. Cumpre frisar a existência de processo específico de inexigibilidade de licitação (Processo TC 16969/14), em que a contratação do referido escritório é examinada. Assim, **sobre a falha em comento, será tratada nos autos do Processo TC 16969/14, também de minha relatoria.**

– Pagamento de juros e/ou multas devido ao atraso no recolhimento de contribuições previdenciárias.

Como já explicitado em item anterior, a temática da previdência social é problema de extrema gravidade no Município de Santa Rita. Embora não tenha se originado sob o comando da gestão que ora se analisa (vide os vários parcelamentos de contribuições patronais inadimplidas, relativas a períodos anteriores), é certo que, no curso de 2013, houve atrasos nos repasses. Tanto que a Auditoria restringiu-se a levantar os quantitativos financeiros recolhidos a título de juros e multas de responsabilidade do senhor Reginaldo Pereira da Costa. Os valores constantes dos Documentos TC 12302/15, 12310/15 e 12987/15 perfazem a monta de R\$ 21.646,06. Frise-se que a Unidade Especialista classificou o total como estimativa.

Como bem explicitado no Parecer Ministerial 1956/15, a previsão legal de responsabilização do gestor pela ocorrência de juros e multa, insculpida no artigo 41 da Lei de Custeio (Lei 8.212/91), já não produz mais efeitos, como se conclui do excerto da citada peça técnica:

Destaque-se que o citado dispositivo, que atribuía ao dirigente do órgão ou entidade a responsabilidade pessoal em relação às penalidades pecuniárias decorrentes do descumprimento de obrigações da referida lei, foi revogado pela Medida Provisória nº 449/08, convertida na Lei nº 11.941/09.

As sanções decorrentes das inconformidades relacionadas com a questão previdenciária já foram devidamente estabelecidas neste voto.

- Ausência ou deficiência dos registros analíticos de bens de caráter permanente quanto aos elementos necessários para a caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis pela sua guarda e administração.

Consta da instrução que foi solicitada à Prefeitura a apresentação do inventário de bens com posição em 31/12/2013, de forma que se pudesse verificar o procedimento adotado pela entidade para garantia dos valores registrados contabilmente (Balanço Patrimonial da Prefeitura) no montante de R\$ 21.937.410,98 (bens móveis: R\$ 9.485.205,04 e imóveis: R\$ 12.452.205,94).

Ante à negativa da Administração Municipal, inclusive salientando a inexistência de legislação específica para regulamentar as ações de controle, a Auditoria asseverou a “ausência de registros e controles extracontábeis para a salvaguarda do patrimônio da entidade”.

O controle patrimonial na Administração Pública é exigência que vem ganhando relevo nos últimos anos. A Portaria STN 406 de 22 de junho de 2011, em atendimento à Lei 4320/64 e à LRF, fixou os prazos para a implantação do controle patrimonial dos bens públicos. Mas a medida requer mudanças significativas, tanto nos procedimentos de controle quanto na adoção de sistemas informatizados. Tanto que os prazos previamente definidos foram alargados²⁷.

Entendo que caiba recomendação ao atual gestor para a implantação do controle patrimonial na Prefeitura de Santa Rita.

- Não atendimento à Política Nacional de Resíduos Sólidos

A questão do manejo de resíduos sólidos é crucial para os municípios brasileiros, principalmente se levarmos em consideração o contínuo processo de urbanização, que tem transferido parcela significativa da população da zona rural para os espaços centrais mais exíguos, aumentando, por conseguinte, a densidade demográfica e a necessidade de conferir maior eficiência aos processos de coleta e tratamento de lixo. Nos novos conglomerados urbanos, marcados por expansão em geral desordenada, ocupações irregulares e complexas relações sociais, o gerenciamento inadequado de resíduos sólidos pode ensejar graves problemas ambientais, com impacto direto na saúde pública.

Como reflexo dessa nova realidade, a Presidência da República sancionou a Lei Nacional 12.305/10, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS. Entre outras coisas, a norma estabeleceu o prazo de dois anos, contados da data da sua publicação²⁸, para que Estados e Municípios elaborassem seus planos de gestão integrada de resíduos sólidos. Também foi definido que, até agosto de 2014, os entes públicos deveriam implantar a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos. Expirados os prazos, fácil constatar quão irrealista foi a pretensão legislativa.

A longa tramitação do PNRS, iniciada em 1989, com o Projeto de Lei do Senado 354/89, já evidencia a complexidade do tema de fundo. Ainda que, como apontou a Auditoria, o Município de Santa Rita não tenha elaborado tempestivamente o Plano Municipal de Gestão Integrada, há informações de que a atual Administração está envidando esforços para garantir o cumprimento das medidas reclamadas no estatuto nacional.

Não vejo, pois, razão para alçar o atraso à condição de irregularidade capaz de macular o presente processo. Ademais, há movimentos legislativos que sinalizam claramente a dilatação dos prazos estabelecidos na Lei 12.305/10, entre os quais destaco o Projeto de Lei de Conversão da Medida Provisória 651/2014, que deu ensejo à Lei 13.043/14²⁹, e a recente aprovação pelo Senado Federal do Projeto de Lei 425/2014.

A título de informação, o projeto prevê que as capitais e municípios de região metropolitana terão até 31 de julho de 2018 para acabar com os lixões. Os municípios de fronteira e os que contam com mais de 100 mil habitantes, com base no Censo de 2010, terão um ano a mais para implantar os aterros sanitários. As cidades que têm entre 50 e 100 mil habitantes terão prazo até 31 de julho de 2020. Já o prazo para os municípios com menos de 50 mil habitantes será até 31 de julho de 2021. O adiamento pretendido demonstra que o arcabouço legislativo que regulamenta o tema tende a ser alterado, o que deve implicar, muito provavelmente, a concessão de prazos mais dilargados para que os entes públicos adotem as providências exigidas pelo PNRS.

²⁷ O artigo 1º da STN 828 alterou a redação do artigo 6º da Portaria STN 406, alterando o cronograma de obrigatoriedade da implantação do controle do patrimônio público. Para os municípios, o novo prazo é 2015.

²⁸ A norma entrou em vigor em 02/10/2010.

²⁹ O artigo que estendia o prazo previsto nos artigos 54 e 54 do PNRS foram vetados pela Presidente da República..

De responsabilidade da ex-Secretária Municipal de Assistência Social de Santa Rita, senhora Vera Lúcia Gomes de Lima Costa

- *Disponibilidades financeiras não comprovadas.*
- *Não-realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações.*
- *Divergência entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico e as constatadas pela equipe técnica.*

Como explicado no relato introdutório, a carta defensiva aludiu às eivas cometidas pelo ex-Prefeito, mas também tangenciou as falhas atribuídas à ex-Secretária Vera Lúcia Gomes de Lima Costa. No relatório de complemento de instrução (fls. 3028/3029), fica claro que as alegações não beneficiaram a gestora.

Ao final do exercício, foi-lhe imputada a responsabilidade por disponibilidades financeiras não comprovadas, referentes ao saldo das contas bancárias do Fundo Municipal de Assistência Social no montante de R\$ 13.087,85. Em sintonia com a decisão adotada quando do exame de falha congênere, atribuída ao ex-Prefeito, **deve ser imputado à gestora o respectivo débito.**

As demais falhas ensejam a cominação de multa. Foram dois os procedimentos reputados como não licitados, envolvendo créditos em favor da empresa Datasol Informática que, somados, perfizeram R\$ 31.421,00. Pelo cometimento da eiva, **cabe multa por descumprimento dos preceptivos ditados pela Lei de Licitações e Contratos.** Sobre divergências entre informações, de boa medida é a recomendação para a atual gestão do Fundo Municipal de Assistência Social para que zele pela fidedignidade dos dados enviados eletronicamente a esta Corte.

De responsabilidade do ex-Secretário Municipal de Saúde de Santa Rita, senhor Luciano Teixeira de Carvalho, do ex-Secretária Municipal de Saúde de Santa Rita, senhora Janaína Bezerra de Alcântara Paiva, do ex-Secretário Municipal de Saúde de Santa Rita, senhor José Maria de França

- *Não-realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações.*

De acordo com as informações colhidas da instrução, os três gestores que se alternaram no comando do FMS ao longo de 2013 não diligenciaram os devidos esforços para promover todas as licitações reclamadas pela Lei 8.666/93. As omissões reputadas ao senhor Luciano Teixeira de Carvalho, à senhora Janaína Bezerra de Alcântara Paiva e ao senhor José Maria de França, alcançaram, respectivamente, os montantes de R\$ 566.005,14, R\$ 51.165,10 e R\$ 143.072,76. Reforce-se que as omissões decorreram de prorrogações de contratos devidamente formalizados em gestões anteriores.

As condutas dos citados diligentes restringiram-se a perpetuar uma situação que já vinha marcando a gestão da saúde. A continuidade da prática gerou desembolsos de pouca expressão frente aos números da saúde no município. Em se tratando de área tão sensível, a interrupção da prestação dos serviços poderia ter gerado efeitos muito mais nefastos para a população.

Portanto, não vejo as eivas como passíveis de outra reprimenda que não o rótulo de ressalva nas respectivas contas dos gestores.

De responsabilidade do Contador José Carlos Farias de Barros, responsável pela contabilidade municipal durante o exercício em apreço

- *Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis.*
- *Descumprimento do prazo de envio de prestação de contas, informações e documentos obrigatórios ao TCEPB.*

O Órgão de Instrução asseverou, em diversos pontos da inicial, que relevantes falhas contábeis foram cometidas pelo responsável técnico pela escrituração dos lançamentos. Advogo a tese da possibilidade de responsabilização de contadores dentro dos processos de contas, desde que, obviamente, respeitados os princípios do contraditório e da ampla defesa. Já lancei mão de medida semelhante.³⁰

³⁰ A título de exemplo, ver o teor do Acórdão APL – TC – 1251/10, que julgou as contas do gestor da Prefeitura Municipal de Santa Isabel.

*Contudo, é imprescindível que tenha sido constatado dolo na conduta do profissional. Noutras palavras, necessário que sua ação ou emissão tenham por finalidade acobertar desvios de recursos públicos ou práticas escusas que venham a mascarar as contas públicas. Das constatações da Auditoria, não vislumbro tal gravidade nas falhas apuradas, **razão que me leva a afastar a eiva.***

*Escudado nos argumentos anteriormente explanados, voto pela **emissão de Parecer Contrário à Aprovação das Contas de Governo do ex-Prefeito de Santa Rita, senhor Reginaldo Pereira da Costa, relativas ao exercício de 2013, e, no presente Acórdão, pelo (a):***

- 1) **Julgamento irregular das Contas de Gestão do senhor Reginaldo Pereira da Costa, ex-Prefeito do Município de Santa Rita, referente ao exercício de 2013.**
- 2) **Julgamento irregular das contas da senhora Vera Lúcia Gomes de Lima Costa, ex-Secretária Municipal de Assistência Social de Santa Rita, referente ao exercício de 2013.**
- 3) **Julgamento regular com ressalvas das contas do senhor Luciano Teixeira de Carvalho, da senhora Janaína Bezerra de Alcântara Paiva e do senhor José Maria de Franca, ex-Secretários Municipais de Saúde de Santa Rita, referente ao exercício de 2013**
- 4) **Declaração de Atendimento integral aos preceitos da LRF.**
- 5) **Imputação de débito ao senhor Reginaldo Pereira da Costa, ex-Prefeito do Município de Santa Rita, no valor de R\$ 7.131.083,23 (sete milhões, cento e trinta e um mil, oitenta e três reais e vinte e três centavos), relativos a saldos financeiros não comprovados (R\$ 4.370.289,87) e pagamentos de despesas não comprovadas (R\$ 2.760.793,36), equivalente a 159.746,49 unidades fiscais de referência da Paraíba (UFR-PB)³¹, assinando-lhe o prazo de 60 dias para o devido recolhimento voluntário.**
- 6) **Imputação de débito à senhora Vera Lúcia Gomes de Lima Costa, ex-Secretária Municipal de Assistência Social de Santa Rita, referente ao exercício de 2013 no valor de R\$ 13.087,85 (treze mil e oitenta e sete reais e oitenta e cinco centavos), equivalente a 293,19 unidades fiscais de referência da Paraíba (UFR-PB), assinando-lhe o prazo de 60 dias para o devido recolhimento voluntário.**
- 7) **Aplicação de multa ao senhor Reginaldo Pereira da Costa, Prefeito do Município de Santa Rita, no valor de R\$ 8.815,42 (oito mil oitocentos e quinze reais e quarenta e dois centavos), equivalente a 197,48 unidades fiscais de referência da Paraíba (UFR-PB), com fulcro no inciso II do art. 56 da LOTCE, assinando-lhe o prazo de 60 dias para o devido recolhimento voluntário.**
- 8) **Aplicação de multa à senhora Vera Lúcia Gomes de Lima Costa, ex-Secretária Municipal de Assistência Social de Santa Rita, referente ao exercício de 2013 no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), equivalente a 44,80 unidades fiscais de referência da Paraíba (UFR-PB), assinando-lhe o prazo de 60 dias para o devido recolhimento voluntário.**
- 9) **Declaração da inconstitucionalidade da parte dispositiva da Lei Municipal 1.259/13 que majora o subsídio dos secretários municipais, de modo a que seja tornada sem efeito, a partir da publicação deste Acórdão.**
- 10) **Recomendação à atual Administração Municipal de Santa Rita no sentido de obedecer aos ditames constitucionais e legais, em especial às normas que regem os temas relativos a licitação, recolhimentos previdenciários e registros de lançamentos contábeis. Recomendação, também, para que seja implantado o quanto antes o controle patrimonial de bens públicos, bem como para que seja adequado o número de servidores comissionados à existência dos cargos, caso ainda persista a situação constatada pela Auditoria no momento da inspeção. Por fim, que atente o atual gestor para a ilegalidade de eventual retenção de Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) de servidores contratados por excepcional interesse público.**
- 11) **Representação à Receita Federal do Brasil sobre os valores não recolhidos a título de contribuição previdenciária patronal, para que possam ser adotadas as devidas providências.**
- 12) **Representação ao Ministério Público Estadual sobre as falhas que ensejaram imputação de débito, bem como sobre os descumprimentos dos limites mínimos de aplicação em ações e serviços de saúde pública e manutenção e desenvolvimento de ensino.**

³¹ UFR/PB equivalente a R\$ 44,64 (maio/2016).

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE – PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO-TC-04745/15, os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, decidem EMITIR E ENCAMINHAR ao julgamento da Egrégia Câmara Municipal de Santa Rita, **PARECER CONTRÁRIO** à aprovação da Prestação de Contas do ex-Prefeito Municipal, senhor **Reginaldo Pereira da Costa**, relativa ao exercício de 2013, e no presente Acórdão:

- 1) **Julgar irregular** as Contas de Gestão do senhor Reginaldo Pereira da Costa, ex-Prefeito do Município de Santa Rita, referente ao exercício de 2013.
- 2) **Julgar irregular** as contas Vera Lúcia Gomes de Lima Costa, ex-Secretária Municipal de Assistência Social de Santa Rita, referente ao exercício de 2013.
- 3) **Julgar regular com ressalvas** as contas do senhor Luciano Teixeira de Carvalho, da senhora Janaína Bezerra de Alcântara Paiva e do senhor José Maria de Franca, ex-Secretários Municipais de Saúde de Santa Rita, referente ao exercício de 2013
- 4) **Declarar o atendimento integral** aos preceitos da LRF.
- 5) **Imputar débito** ao senhor Reginaldo Pereira da Costa, ex-Prefeito do Município de Santa Rita, no valor de **R\$ 7.131.083,23** (sete milhões, cento e trinta e um mil, oitenta e três reais e vinte e três centavos), relativos a saldos financeiros não comprovados (R\$ 4.370.289,87) e pagamentos de despesas não comprovadas (R\$ 2.760.793,36), equivalente a **159.746,49** unidades fiscais de referência da Paraíba (UFR-PB)³², assinando-lhe o prazo de 60 dias para o devido recolhimento voluntário.
- 6) **Imputar débito** à senhora Vera Lúcia Gomes de Lima Costa, ex-Secretária Municipal de Assistência Social de Santa Rita, referente ao exercício de 2013 no valor de R\$ 13.087,85 (treze mil e oitenta e sete reais e oitenta e cinco centavos), equivalente a **293,19** unidades fiscais de referência da Paraíba (UFR-PB), assinando-lhe o prazo de 60 dias para o devido recolhimento voluntário.
- 7) **Aplicar multa** ao senhor Reginaldo Pereira da Costa, Prefeito do Município de Santa Rita, no valor de R\$ 8.815,42 (oito mil oitocentos e quinze reais e quarenta e dois centavos), equivalente a **197,48** unidades fiscais de referência da Paraíba (UFR-PB), com fulcro no inciso II do art. 56 da LOTCE, assinando-lhe o prazo de 60 dias para o devido recolhimento voluntário.
- 8) **Aplicar multa** à senhora Vera Lúcia Gomes de Lima Costa, ex-Secretária Municipal de Assistência Social de Santa Rita, referente ao exercício de 2013 no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), equivalente a **44,80** unidades fiscais de referência da Paraíba (UFR-PB), assinando-lhe o prazo de 60 dias para o devido recolhimento voluntário.
- 9) **Declarar a inconstitucionalidade** da parte dispositiva da Lei Municipal 1.259/13 que majora o subsídio dos secretários municipais, de modo a que seja tornada sem efeito, a partir da publicação deste Acórdão.
- 10) **Recomendar** à atual Administração Municipal de Santa Rita no sentido de obedecer aos ditames constitucionais e legais, em especial às normas que regem os temas relativos a licitação, recolhimentos previdenciários e registros de lançamentos contábeis. Recomendação, também, para que seja implantado o quanto antes o controle patrimonial de bens públicos, bem como para que seja adequado o número de servidores comissionados à existência dos cargos, caso ainda persista a situação constatada pela Auditoria no momento da inspeção. Por fim, que atente o atual gestor para a ilegalidade de eventual retenção de Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) de servidores contratados por excepcional interesse público.
- 11) **Representar** à Receita Federal do Brasil sobre os valores não recolhidos a título de contribuição previdenciária patronal, para que possam ser adotadas as devidas providências.
- 12) **Representar** ao Ministério Público Estadual sobre as falhas que ensejaram imputação de débito, bem como sobre os descumprimentos dos limites mínimos de aplicação em ações e serviços de saúde pública e manutenção e desenvolvimento de ensino.

³² UFR/PB equivalente a R\$ 44,64 (maio/2016).

Em 4 de Maio de 2016



Cons. Arthur Paredes Cunha Lima
PRESIDENTE



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
RELATOR



Sheyla Barreto Braga de Queiroz
PROCURADOR(A) GERAL