



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO-TC-02354/08

Administração Direta Municipal. Prefeitura de Princesa Isabel. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2007, de responsabilidade de dois gestores – Emissão de **PARECER FAVÓRÁVEL/CONTRÁRIO** – Através de Acórdão em separado, atendimento parcial às exigências da LRF, imputação de valores, aplicação de multas, comunicação à Receita Federal do Brasil, representação à Procuradoria Geral de Justiça, recomendação à Prefeitura Municipal e apuração de responsabilidade em processo apartado.

PARECER PPL-T C- 0078 /2010

RELATÓRIO

Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas do Município de **Princesa Isabel**, relativa ao exercício financeiro de **2007**, sob a responsabilidade dos Prefeitos e Ordenadores de Despesas, Srº **José Sidney de Oliveira** (01/01 a 08/02/2007) e Sr. **Thiago Pereira de Sousa Soares** (09/02 a 31/12/2007).

A Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal V – DIAGM V, com base nos documentos insertos nos autos, emitiu o relatório inicial de fls. 2439/2462, evidenciando os seguintes aspectos da gestão municipal:

1. Sobre a gestão orçamentária, destaca-se:

- a) o orçamento foi aprovado através da Lei Municipal n.º 1.055, de 18 de dezembro de 2006, estimando a receita e fixando a despesa em R\$ 15.980.326,00, como também autorizando abertura de créditos adicionais suplementares em 100% da despesa fixada na LOA;
- b) durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares no montante de R\$ 6.489.179,80;
- c) a receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou o valor de R\$ 13.815.554,13, inferior em 13,60% do valor previsto no orçamento;
- d) a despesa orçamentária realizada atingiu a soma de R\$ 13.951.983,24, inferior em 12,74% do valor previsto no orçamento;
- e) a receita extra-orçamentária, acumulada no exercício financeiro, alcançou a importância de R\$ 697.373,93;
- f) o somatório da Receita de Impostos e das Transferências – RIT atingiu a soma de R\$ 7.905.388,78;
- h) a Receita Corrente Líquida - RCL alcançou o montante de R\$ 13.250.386,61.

2. No tocante aos demonstrativos apresentados:

- a) o Balanço Orçamentário apresentou déficit equivalente a 0,99% da receita orçamentária arrecadada;
- b) o Balanço Financeiro registrou um saldo para o exercício seguinte, no valor de R\$ 818.909,38;
- c) o Balanço Patrimonial evidenciou déficit financeiro no valor de R\$ 1.582.007,69;
- d) a dívida municipal atingiu, ao final do exercício, a importância de R\$ 4.226.420,89, correspondendo a 30,59% da receita orçamentária total arrecadada.

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

- a) as remunerações dos Vereadores foram analisadas junto com a Prestação de Contas da Mesa da Câmara Municipal;
- b) os gastos com obras e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$ 342.420,95 correspondendo a 2,45% da Despesa Orçamentária Total (DOTR).

4. Quanto aos gastos condicionados:

- a) a aplicação de recursos do FUNDEB na remuneração e valorização dos profissionais do magistério (RVM) atingiu o montante de R\$ 1.534.319,30 ou **65,31%** das disponibilidades do FUNDEB (limite mínimo=60%);
- b) a aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) alcançou o montante de R\$ 2.491.030,13 ou **31,51%** da RIT (limite mínimo=25%);
- c) o Município despendeu com saúde a importância de R\$ 1.555.379,06 ou **19,67%** da RIT;
- d) as despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R\$ 9.271.235,92 ou **69,97%** da RCL (limite máximo=60%);
- e) as despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R\$ 8.810.062,47 ou **66,49%** da RCL (limite máximo=54%).

Foram registradas nesta Corte denúncias sobre possíveis irregularidades ocorridas no exercício de 2007, que redundaram em processos específicos (TC n° 01444/08; TC n° 05616/08) ou tramitaram na forma de documento (DOC TC n° 15831/07; 12465/07), todos anexados ao presente e analisados no bojo do relatório inicial.

Tendo em vista as irregularidades apontadas pelo Órgão de Instrução apontou em seu relatório inicial, e atendendo aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Relator determinou a notificação do Sr. Thiago Pereira de Sousa Soares, Prefeito Constitucional, e Sr. José Sidney de Oliveira, ex-gestor do município. Enquanto este deixou escoar o prazo regimental sem manifestação, aquele veio aos autos trazendo contrarrazões (fls. 2493/5792) aos entendimentos do Órgão de Instrução. O instrumento de defesa foi devidamente examinado pelo Corpo Técnico (fls. 5795/5816), culminando nas seguintes conclusões:

Irregularidades de responsabilidade do gestor Thiago Pereira de Sousa Soares (09/02/2007):

- 1) *desequilíbrio entre receitas e despesas;*
- 2) *gastos com pessoal, correspondendo a 69,97% da RCL, acima do limite máximo (60%) estabelecido no art. 19, da LRF;*
- 3) *gasto com pessoal, correspondendo a 66,49 % da RCL, em relação ao limite (54%) estabelecido no art. 20, da LRF e não indicação de medidas em virtude da ultrapassagem de que trata o art.55 da LRF;*
- 4) *não contabilização de despesa orçamentária, maculando a Lei de Responsabilidade Fiscal no que se refere ao equilíbrio entre receitas e despesas e limites de pessoal, no valor de R\$ 860.047,13, infringindo os art. 35 e 50 das leis n° 4.320/64 e 101/00 respectivamente;*
- 5) *despesas previdenciárias (INSS) insuficientemente comprovadas no valor de R\$ 8.873,70, causando prejuízo ao erário;*
- 6) *despesas previdenciárias (IPM) insuficientemente comprovadas no valor de R\$ 8.744,45, causando prejuízo ao erário;*
- 7) *despesas extraorçamentárias não comprovadas no valor de R\$ 438.058,75, causando prejuízo ao erário;*
- 8) *despesas paga em duplicidade com ação em mandado de segurança no valor de R\$ 10.000,00, causando prejuízo ao erário;*
- 9) *despesas não comprovadas com consultoria contábil no valor de R\$ 6.000,00, causando prejuízo ao erário;*
- 10) *Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial incorretamente elaborados, não representando a real situação da execução orçamentária, financeira e patrimonial do exercício;*
- 11) *saldo financeiro não comprovado no valor de R\$ 16.335,58, causando prejuízo ao erário;*
- 12) *dívida fluante e fundada incorretamente elaboradas e crescimento elevado da dívida fluante, comprometendo exercícios futuros;*
- 13) *despesas não licitadas no valor de R\$ 503.027,49, equivalente a 20,39% do valor licitável;*
- 14) *superfaturamento na aquisição de medicamentos no valor de R\$ 12.127,40, causando prejuízo ao erário;*

- 15) priorização na contratação de servidores contratados em detrimento a servidores efetivo, infringindo o art. 37, II da Constituição Federal, no que diz respeito à burla ao concurso público;
- 16) prestação de informações inverídicas ao INSS através da GFIP e ao IPM, dando origem à existência de uma despesa não contabilizada no valor de R\$ 860.047,13;
- 17) inexistência de controle de estoques de medicamentos (exceto psicotrópicos);
- 18) falta de uma política de gerenciamento da dívida pública municipal podendo comprometer as finanças municipais no futuro;
- 19) irregularidades apontadas no RPPS do município: ausência de recolhimento de contribuições devidas ao RPPS, originadas no período do ex-gestor (2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 e jan. de 2007), conforme relatório da Auditoria da Previdência Social;
- 20) superfaturamento de despesa com viagem no valor de R\$ 780,00, com o fornecedor Aldemir Lopes Ferreira;
- 21) superfaturamento no valor de R\$ 3.000,00 com o fornecedor Sr. Francisco Belarmino Siqueira;
- 22) prestação de serviços à entidade por servidor efetivo da Prefeitura, violando o princípio da impessoalidade e normas do regime jurídico do servidor;
- 23) pagamento de diária em valor acima do permitido pela lei montante de R\$ 16.652,00;
- 24) concessão de diária em quantidade acima do permitido, ocasionando prejuízo ao erário, no montante de R\$ 3.715,82;
- 25) apropriação indébita de contribuições previdenciárias no valor de R\$ 325.345,42;

Irregularidades de responsabilidade do ex-gestor José Sidney de Oliveira (01/01 a 08/02/2007):

- 26) despesas não licitadas no valor de R\$ 54.200,00, equivalente a 2,15% do valor licitável;
- 27) excesso de remuneração paga aos agentes políticos no valor de R\$ 6.964,29, sendo R\$ 4.642,86 ao ex-prefeito José Sidney de Oliveira e R\$ 2.231,43 à vice-prefeita Tereza Lúcia da Costa Souza Araújo, causando prejuízo ao erário.

O Ministério Público emitiu o Parecer nº 00394/2010 (fls. 5817/5834), da lavra do Ilustre Procurador Marcílio Toscano Franca Filho, acompanhando o posicionamento do Órgão de Instrução, pugnou no sentido de que esta Egrégia Corte decida pelo(a):

- a) Cumprimento parcial das normas da LRF;
- b) Emissão de parecer contrário à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de Princesa Isabel, relativa ao exercício de 2007, sob a responsabilidade do Prefeito Thiago Pereira de Sousa;
- c) Emissão de parecer favorável à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de Princesa Isabel, relativa ao exercício de 2007, sob a responsabilidade do ex-gestor José Sidney de Oliveira;
- d) Imputação de débito relativo a danos pecuniários causados ao Erário, conforme a Auditoria;
- e) Imposição de multa legal a ambos os Prefeitos em face das infrações às normas legais;
- f) Representação à douta Procuradoria Geral de Justiça a fim de que adote as providências e cautelas penais de estilo.

O Relator fez incluir o feito na pauta da sessão dia 28/04/2010, com as intimações de praxe, ocasião em que foi adiada para a presente sessão.

VOTO DO RELATOR

O eminente Procurador-Geral Marcílio Toscano Franca Filho, em seu luminoso Parecer opinativo, prelecionou, de forma indefectível, acerca do processo de prestação de contas, nos termos seguintes que faço questão de transcrevê-lo, verbis:

“A prestação de contas é o principal – mas nunca o único – instrumento de controle da gestão pública. Constitui dever de todo administrador (art. 70, parágrafo único¹, da CF/88 e art. 82 da Lei 4.320/64) e também elemento basilar à concretização dos princípios constitucionais da **publicidade** e da **eficiência**, já que ela é instrumento de racionalização, controle e transparência das atividades públicas. É caso até de intervenção no município, nos termos do art. 35, II, da CF/88, o fato de “não serem prestadas contas devidas, na forma da lei”. Importa notar que é imperativa não só a prestação de contas, mas também a sua prestação **completa** e **regular**, já que a **ausência** ou **imprecisão** de documentos que torne dificultado o seu exame é tão grave quanto a omissão do próprio dever de prestá-la.”

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

De forma prefacial, exaltem-se as aplicações maciças em MDE (31,51%) e ASPS (19,67%), que superam em muito o mínimo estabelecido constitucionalmente. Apesar dos aplausos iniciais, a Auditoria identificou extenso rol de irregularidades, sobre as quais farei ponderações que julgo adequadas, para, ao final, emitir juízo de valor.

Irregularidades de responsabilidade do Prefeito Thiago Pereira de Sousa Soares.

- desequilíbrio entre receitas e despesas;

- não contabilização de despesa orçamentária, maculando a Lei de Responsabilidade Fiscal no que se refere ao equilíbrio entre receitas e despesas e limites de pessoal, no valor de R\$ 860.047,13, infringindo os art. 35 e 50 das leis n° 4.320/64 e 101/00 respectivamente;

- Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial incorretamente elaborados, não representando a real situação da execução orçamentária, financeira e patrimonial do exercício;

- dívida flutuante e fundada incorretamente elaboradas e crescimento elevado da dívida flutuante, comprometendo exercícios futuros;

- prestação de informações inverídicas ao INSS através da GFIP e ao IPM, dando origem a existência de uma despesa não contabilizada no valor de R\$ 860.047,13;

As pechas informadas anteriormente, por apresentarem origem comum - não contabilização de despesas previdenciárias patronais no valor de R\$ 860.047,13 - serão debatidas em conjunto a partir deste ponto.

A vetusta Lei n° 4.320/64, em seu art. 35², inciso II, estabelece que são despesas do exercício aquelas nele legalmente empenhadas. Segundo este dispositivo as despesas não empenhadas, mesmo que deliberadamente, não estariam atreladas ao exercício em que efetivamente ocorreram.

Corrigindo essa distorção, a Lei Complementar n° 101/00, art. 50, inciso II³, instituiu que as despesas e a assunção de compromissos serão registradas segundo o regime de competência.

¹ Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.

² Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

I - as receitas nele arrecadadas;

II - as despesas nele legalmente empenhadas.

³ Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes: (...)

Com base nos postulados legais, a Administração Pública no Brasil, em todas as esferas, adota o regime misto de escrituração dos fatos contábeis. Neste regime, enquanto as receitas são contabilizadas pelo regime de caixa, ou seja, quando efetivamente recebidas, as despesas são escrituradas pelo regime de competência.

Segundo o Princípio da Competência, informado na Resolução CFC 750/1993, considera-se do exercício as despesas nele incorridas, independente de empenhamento/pagamento. Desta feita, ocorrendo o fato gerador da obrigação, esta passa a ser exigível e atrelada monoliticamente ao exercício em que se realizou. Já o registro das obrigações, por força do Princípio da Oportunidade, deve ser tempestivo e refletir a alteração patrimonial na integralidade.

Com base no exposto, ao não proceder ao registro de fatos contábeis (despesas), a Administração colidiu frontalmente com os princípios balizadores da contabilidade pública, quais sejam: Competência e Oportunidade.

Isto posto, assente-se que a LRF erigiu a princípio da Administração Pública a responsabilidade na gestão fiscal, que, consoante o § 1º do art. 1º, pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Outra falha decursiva da ausência de registro é a elaboração de demonstrativos contábeis que deixam de fornecer a realidade fática vivenciada.

A omissão levantada se contrapõe ao disposto no art. 50, inc III, da LRF², tende a obstacular os efetivos controles externos e, principalmente, social - uma das ferramentas essenciais de participação da sociedade civil organizada num Estado Democrático de Direito; e denota de maneira incontestada o estado de desorganização da Administração. Ademais, 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, conforme Parecer Normativo PN TC nº 52/04, enseja a emissão de parecer contrário à aprovação das contas do exercício em análise, bem como, com fulcro no inciso II, art. 56, da Lei Complementar Estadual nº 18/93, aplicação de multa pessoal ao ex-gestor. Cabe, ainda, recomendação ao atual gestor a fiel observância aos ditames legais atinentes ao registro de fatos contábeis.

- Gastos com pessoal, correspondendo a 69,97% da RCL, em relação ao limite (60%) estabelecido no art. 19 da LRF;

- Gastos com pessoal, correspondendo a 66,49% da RCL, em relação ao limite (54%) estabelecido no art. 20 da LRF, e não indicação de medidas em virtude de ultrapassagem de que trata o art. 55 da LRF;

A responsabilidade fiscal perseguida pela Lei Complementar nº 101/00 visa, dentre outros, manter em nível controlável os gastos com pessoal, evitando, assim, que o Ente comprometa a quase totalidade de sua receita corrente líquida com o custeio da massa remuneratória de seus servidores e dos encargos dela decorrentes, tornando, por via direta, inviável o emprego de recursos públicos em outras ações de interesse primário da sociedade.

Mesmo considerando as exclusões que o Parecer Normativo PN TC nº 12/07 faculta – despesas relacionadas às obrigações previdenciárias patronais – o Executivo de Princesa Isabel, em 2007, teria superado o limite legalmente instituído (54%).

É preciso obter o fato de que a própria lei estabelece lapso temporal para o reenquadramento ao limites de pessoal nela firmado (2 quadrimestres), contados a partir da emissão do Relatório Gestão Fiscal que constatou a ultrapassagem destes, que, também, resultará na emissão de alerta por parte dos

II - a despesa e a assunção de compromisso serão registradas segundo o regime de competência, apurando-se, em caráter complementar, o resultado dos fluxos financeiros pelo regime de caixa;

TCs. Ao perscrutar os autos, não se verifica a existência de qualquer alerta atinente à situação, relativizando a falha em apreço.

Entendo que a pecha enseja recomendações no sentido de se evitar que os gastos com pessoal comprometam a RCL acima dos limites determinados.

- Despesas previdenciárias (INSS) insuficientemente comprovadas, no valor de R\$ 8.873,70, causando prejuízo ao erário;

- Despesas previdenciárias (IPM) insuficientemente comprovadas, no valor de R\$ 8.744,45, causando prejuízo ao erário;

- Despesas extraorçamentárias não comprovadas, no valor de R\$ 438.058,75, causando prejuízo ao erário;

- Despesa não comprovada com consultoria contábil, no valor de R\$ 6.000,00, causando prejuízo ao erário;

- Despesa paga em duplicidade com ação em mandado de segurança no valor de R\$ 10.000,00, causando prejuízo ao erário;

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

A apresentação de demonstrativos contábeis desvestidos de documentação comprobatória de sua veracidade de nada vale, respondendo o agente político administrador por aquilo que não puder comprovar.

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

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

Seguindo idêntica linha de raciocínio, o Ministro Relator Augusto Nardes, em Acórdão nº 8/2006, Plenário do TCU, em processo de Tomada de Contas Especial, assim se manifestou:

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

Para completar, o doutrinador Jorge Ulisses Jacoby lecionou:

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

No que concerne às despesas previdenciárias com INSS não comprovadas, ressalte-se o cuidadoso trabalho desenvolvido pela Auditoria que, para verificação da comprovação dos desembolsos, considerou os valores retidos da cota-parte do FPM, bem como, os constantes nas Guias de Recolhimento Previdenciário. Ao cotejar o montante recolhido com as informações de pagamento (SAGRES e PCA), evidenciaram-se despesas não comprovadas na ordem de R\$ 8.783,70.

Em relação ao IPM, Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Princesa Isabel, enquanto o valor efetivamente repassado alcançou R\$ 364.031,30, a importância informada como transferida (Balanço Financeiro) resultou em 372.775,75, remanescendo dispêndios sem comprovação na ordem de R\$ 8.744,45.

Quanto ao suposto desembolso em duplicidade em virtude do ajuizamento de ação em mandado de segurança, peço vênua ao Órgão Auditor para discordar, tendo em vista que tanto este Tribunal quanto as Cortes Superiores Nacionais entendem ser possível a contratação de pessoa física ou jurídica, para ajuizar ações judiciais, mesmo em função da existência de assessoria jurídica do Ente, desde que o caso, em face da sua especificidade, assim o requeira.

Nesta linha, trago excertos do voto-condutor do Ministro do TCU Carlos Átila, acompanhado pelos demais Membros do Plenário, no Processo TC 019.893/93-0, o qual firmou o seguinte entendimento:

“1º) a circunstância de entidade pública ou órgão governamental contar com quadro próprio de advogados não constitui impedimento legal a contratar advogado para prestar-lhes serviços específicos, desde que a natureza e as características de singularidade e de complexidade desses serviços sejam de tal ordem que se evidencie não puderem ser normalmente executados pelos profissionais de seus próprios quadros, justificando-se portanto a contratação de pessoal cujo nível de especialização a recomende para causa;”

Contudo, o caso em testilha não repousa na duplicidade da despesa, como defendido pela Auditoria, e sim na ausência de comprovação da execução dos serviços jurídicos contratados, haja vista que em momento algum fora trazida aos autos cópia da ação manejada.

Da mesma forma, não foram encontrados quaisquer relatório ou parecer que consubstanciasse a prestação de serviços de consultoria contábil. Saliente-se que a propalada consultoria não se confunde com a contratação de escritório de contabilidade para elaboração dos demonstrativos legalmente exigidos, cujos serviços não foram alvo de questionamentos.

Por fim, o gestor não foi capaz de dar lastro documental a despesas extraorçamentárias no valor de R\$ 438.058,75.

Destarte, corroborando com a Instrução, entendo que o erário foi lesado, devendo ao alcaide ser imputado débito, no valor de R\$ 471.676,90, relativos às despesas não comprovadas.

- Saldo financeiro não comprovado no valor de R\$ 16.335,58, causando prejuízo ao erário.

O saldo financeiro não comprovado advém das divergências, entre o saldo conciliado e o presente nos extratos, identificadas nas contas nº 647.164-5 (R\$ 5.560,40) e nº 13.244-6 (R\$ 10.775,18).

A defesa alega que em relação à conta nº 647.164-5, a contabilidade, por descuido, deixou de lançar, na conciliação, devolução de resíduo de recursos recebidos de convênio, resultando saldo inexistente. Muito embora o Corpo Técnico tenha desconsiderado o argumento, compulsando os documentos acostados pelo interessado, entendo que estes dão amparo às alegações.

No que toca à insuficiência achada na conta nº 13.244-6, cinge-se a defesa a informar que em 28/12/2007 observou-se um débito na conta, no valor da diferença, que, no mês seguinte, foi estornado. Contrariando o defendente, a Unidade de Instrução percebeu que, em janeiro de 2008, ocorreu lançamento de nova receita, constatação como a qual comungo.

Ante a explanação, resta não comprovado o saldo de R\$ 10.775,18, referente à conta nº 13.244-6, cuja responsabilidade de ressarcimento aos cofres públicos deve ser atribuída ao gestor.

- Despesas não licitadas no valor de R\$ 503.027,49, equivalente a 20,39% do valor licitável.

O inciso XXI, art. 37, da CF, assim dispõe:

“Art 37 (...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”

Em que se pese o preceptivo constitucional, percebe-se que a PM de Juru deixou de licitar despesas, no montante de R\$ 503.027,49, correspondendo a 20,39% das despesas licitáveis e 3,6% da despesa orçamentária total. Impõe deixar nítido que a infração trazida à baila encontra-se elencada no rol dos motivos necessários a emissão de Parecer Contrário à aprovação das contas anuais, conforme Parecer Normativo PN TC n° 52/04, e, também constitui séria ameaça aos princípios administrativos da legalidade, impessoalidade e moralidade.

- Priorização na contratação de servidores contratados em detrimento de servidores efetivos, infringindo o art. 37,II, da Constituição Federal, no que diz respeito à burla ao concurso público.

Durante o transcurso do exercício de 2007, a Unidade Técnica observou que enquanto o número de servidores efetivos sofreu pequeno decréscimo (3,05%), o de contratados apresentou um substancial incremento de 346,81%, demonstrando a preferência pela admissão de pessoal de forma precária em detrimento do ingresso promovido mediante concurso público.

Com esta atitude censurável, o gestor tornar regra o que a Constituição Federal erigiu à exceção, e possibilita certas acomodações políticas espúrias, ao fazer adentrar nas hostes do serviço público os seus apaniguados.

O Procurador-Geral Marcílio Toscano Franca Filho, em mais um pronunciamento profícuo, com qual me acosto, firmou posição, cuja concordância é, quase, obrigatória, no seguinte sentido:

“A admissão de pessoal para exercício de cargo público através de aprovação prévia em concurso público consiste na forma mais democrática de acesso no serviço público. Ao mesmo tempo em que garante a todos igual oportunidade de disputar uma vaga, proporciona à Administração a formação de corpo de servidores da mais alta qualificação, em atendimento aos princípios administrativos da legalidade, igualdade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência.

Desta forma, a contratação de servidor público sem efetiva realização de concurso público repercute de forma negativa na apreciação das presentes contas, ante a atitude desidiosa ora analisada.”

- Falta de um sistema controle de estoque de medicamentos.

O título da irregularidade conduz a uma interpretação equivocada. Em rápida leitura dos relatórios da Auditoria, inicial e análise de defesa, conclui-se que existe controle, muito embora possa parecer rudimentar e inadequado. Aliás, no que pertine aos medicamentos cognominados de psicotrópicos, a Instrução revela um criterioso acompanhamento de entrada e saída destes.

Portanto, a imperfeição visualizada enseja, tão-somente, recomendação para se proceda ao controle efetivo e, se possível, informatizado dos demais medicamentos.

- Superfaturamento de despesa com viagens, no valor de R\$ 780,00, com o fornecedor Aldenir Lopes Ferreira;

- Superfaturamento no valor de R\$ 3.000,00 com o fornecedor Sr. Francisco Belarmino Siqueira;

A primeira eiva assenta-se na impossibilidade de um mesmo veículo e condutor realizarem duas viagens na mesma data, sendo que uma destinada a João Pessoa e outra a Campina Grande, para transporte de pacientes. Não se pode olvidar que a distância que separa o Município de Princesa Isabel da Capital e da Rainha da Borborema inviabiliza a feitura de duas viagens, uma para cada destino, em um único dia. Malgrado entender que o valor pago, em função da impossibilidade material, foi excessivo, passo a relevar a falha, tendo em vista o diminuto valor e a economia processual.

Quanto à segunda, apresentam-se divergências entre a defesa e Auditoria, no que toca ao veículo usado na prestação do serviço. Enquanto aquela assevera que fora utilizado um microônibus para transporte dos pacientes e, desta forma, onerando mais o serviço, esta, não contestando a efetiva execução, aduz que não há comprovação do uso do referido veículo, sem, contudo, indicar qual o bem móvel responsável pelo transporte dos enfermos.

Ademais, o interessado argui que os prestadores de serviços dessa natureza, quando contratam com particulares, o fazem cobrando valores isentos de impostos, posto que o acordo é informal. Já ao pactuar com entidade de direito público, o prestador vê retido, do quantum a receber, valores correspondentes ao

ISS e, em alguns casos, ao IR. Desta feita, acrescer-se-ia ao montante cobrado informalmente os impostos incidentes.

A meu ver, o último argumento suscitado traz consigo carga de veracidade. Considerando que ao proceder ao cálculo do superfaturamento, a Instrução se alicerçou sobre os preços praticados na informalidade, desprezando o impacto da adição dos custos com impostos, entendo que a quantia apontada com excedente está superestimada.

Considerando, também, que persiste dúvida quanto ao veículo utilizado no transporte, não vislumbro como admissível imputar responsabilidade ao mandatário.

- Pagamento de diárias em valor acima do permitido pela lei, no montante de R\$ 14.652,00.

De acordo com o relatório exordial, a Lei Municipal nº 797/01 disciplina a concessão de diárias e seus valores. Em 26/03/2007, o Prefeito, mediante Decreto nº 003/2007, regulamentou a concessão e alterou para mais os valores referentes às diárias, causando a diferença apontada.

É pacífico que a edição de regulamento, por intermédio de decreto, decorre do poder regulamentador concedido ao Executivo. O decreto dá contornos funcionais à lei, nitidificando o seu conteúdo e facilitando a aplicação. Porém, este não pode ir além das fronteiras previamente determinadas no diploma legal do qual resulta, muito menos, criar direitos inexistentes. No caso em foco, fica evidente que o ato normativo infralegal extrapolou as suas funções precípua.

Diante do exposto, seria razoável tornar nulos os atos administrativos de pagamento de diárias, naquilo que sobejaram a lei, responsabilizando o gestor e aqueles que delas se beneficiaram pela devolução da quantia apurada? Entendo que não. Explico: Primeiro, a competente Auditoria em nenhum instante pôs em dúvida a necessidade de se conceder diárias. Segundo, como os valores foram tabelados no longínquo ano de 2001, certamente estariam defasados, fato que redundaria na necessidade de o agente público a serviço ter que, às suas expensas, complementar a verba recebida para, só então, dispor de numerário suficiente para a sua acomodação e alimentos.

Sendo assim, invoco o princípio da razoabilidade para, com base neste, relevar a eiva, sem prejuízo de recomendação à atual Administração que atualize, através de lei, os valores atinentes à concessão de diárias.

- Concessão de diárias em quantidade acima da permitida, ocasionando prejuízos ao erário, no montante de R\$ 3.715,82.

Sobre a vertente irregularidade o gestor, em sua defesa, alegou, verbis:

“No tocante à segunda parte da denúncia, relacionada às quantidades devidas, infelizmente a forma como estão dispostos os demonstrativos da auditoria IMPOSSIBILITA ESTA DEFESA DE ENTENDER com base em que a coluna “quantidade de diárias devidas” foi preenchida, haja vista que não há qualquer nota explicativa acerca da informação.”

Compulsando os autos, constata-se que a afirmação do interessado é procedente. A Auditoria cometeu um pequeno equívoco ao indicar as páginas onde os documentos que lastrearam a elaboração da planilha se encontravam no álbum processual. Enquanto os documentos estavam insertos às folhas 1.295/1.435, a Unidade de Instrução apontou, erroneamente, para as páginas 18/158. A falha na instrução processual, por certo, comprometeu a defesa, que não dispôs de elementos suficientes para tecer argumento contestador.

Analisando com detalhes as fontes dos demonstrativos, é perceptível que os documentos não demonstram claramente a ocorrência reclamada. Sendo assim, considero que a falha pode ser relevada.

- Superfaturamento na aquisição de medicamentos, no valor de R\$ 12.127,40, causando prejuízo ao erário.

A Prefeitura Municipal de Princesa Isabel adquiriu medicamento (meloxicam) que custou R\$ 20.600,00. Em busca no ambiente virtual (internet), a Instrução simulando idêntica compra no endereço eletrônico www.consultaremedio.com.br chegou ao valor de R\$ 8.472,60, indicando superfaturamento no valor mencionado no título.

Na tentativa de se justificar, o mandatário informou que encontrou, no site da associação dos funcionários do Tribunal de Contas de São Paulo, preços convergentes com os licitados.

Milita em desfavor do alcaide duas situações, a saber: primeiro, o endereço eletrônico pesquisado pela Administração não dá qualquer respaldo comparativo, tendo em vista tratar-se de associação de servidores sem nenhum vínculo com a produção ou distribuição farmacêutica; segundo, em sua defesa, alegou que a própria empresa distribuidora admitiu a possibilidade de equívoco na indicação do preço, comprometendo-se a restituir a diferença, se existente.

Sem perder de vista o senso de justiça, entendo que houve prejuízos ao erário, no valor de R\$ 12.127,40, cuja responsabilidade recai sobre o Chefe do Executivo.

- Prestação de serviços à entidade por servidor efetivo da Prefeitura, violando o princípio da impessoalidade e normas do regime jurídico do servidor.

Para dar luzes à questão, repise-se que o gestor, Sr. Thiago Pereira de Sousa Soares, assumiu o comando municipal, por determinação judicial, em 09/02/2007. Nos três primeiros meses de sua administração, constatou-se a contratação de servidor efetivo municipal para fornecer alimentos. A conduta, por certo, colide com o estatuto do servidor, Lei de Licitações e Contratos, como também, com o princípio da impessoalidade. Todavia, a imperfeição pode ser relativizada, por questões de economia processual, haja vista que o comportamento ilegal só fora observado naquele interregno temporal, com posterior retorno à legalidade.

Outrossim, destaque-se, ainda, a inocorrência de danos ao erário, já que o serviço não sofreu qualquer restrição por parte da douta Auditoria. Não havendo nada mais a acrescentar, mister se faz recomendar à atual administração que não incida na mesma falta.

- Irregularidades apontadas no RPPS do município: ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias devidas ao RPPS, originadas no período do ex-gestor (2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 e jan/2007), conforme relatório da Auditoria da Previdência Social.

Considerando que o período indicado não corresponde à administração do Sr. Thiago Pereira, entendo que a mácula a ele não pode ser atribuída.

- Apropriação indébita previdenciária, no valor de R\$ 325.345,42.

Baseado em dados colhidos do Sistema SAGRES, o relatório inicial apontou para retenção de valores referentes às contribuições dos segurados do INSS e IPM, no montante de R\$ 378.570,55 e R\$ 325.345,42 respectivamente. No entanto, foram repassados para o INSS e IPM os valores de R\$ 186.773,13 e R\$ 191.797,42.

O interessado, em sua defesa, aduziu a um parcelamento junto ao IPM, que poderia sanar a falta evidenciada.

A falta de recolhimento tempestivo das citadas contribuições, em parte corrigida, força a entidade a pactuar parcelamento de débito junto à Autarquia Municipal, obrigando ao pagamento de multa e juros moratórios, causando prejuízos aos cofres públicos.

Neste ponto, é cabível recomendar ao atual gestor municipal que proceda ao recolhimento das contribuições previdenciárias (patronal e servidor) tempestivamente, haja vista que estas são as principais fontes de custeio dos benefícios concedidos pelo Instituto Previdenciário, que tem sua viabilidade comprometida em face do não repasse regular das aludidas contribuições.

Quanto aos valores devidos ao INSS, a defesa não emitiu qualquer manifestação, fazendo persistir a eiva, fato que pode caracterizar apropriação indébita previdenciária, tipificado no art. 168-A do CP.

A mácula trazida a efeito enseja à emissão de Parecer Contrário à aprovação das contas sob exame, conforme Parecer Normativo PN TC n° 52/04, bem como, a representação a douta Procuradoria Geral de Justiça e a Receita Federal do Brasil para adoção das medidas que entenderem convenientes.

Irregularidades de responsabilidade do ex-gestor José Sidney de Oliveira (01/01 a 08/02/2007).

- Despesas não licitadas no valor de R\$ 54.200,00, equivalente a 2,15% do valor licitável;

Em números absolutos, o valor das despesas não licitadas, no período do declinado gestor, parece-me aceitável, portanto, passível de relevação.

- Excesso de remuneração paga aos agentes políticos no valor de R\$ 6.964,29, sendo R\$ 4.642,86 ao ex-prefeito José Sidney de Oliveira e R\$ 2.231,43 a vice-prefeita Tereza Lúcia da Costa Souza Araújo, causando prejuízo ao erário.

Os excessos têm sua gênese no fato de os ex-gestores (Prefeito e Vice-Prefeito) haverem percebido a remuneração relativa ao mês de fevereiro em sua totalidade, conquanto, por força de decisão judicial, os mesmos tiveram o afastamento dos cargos determinado e cumprido em 08/02/2007.

Obtemperem-se que, ao permanecer nos cargos de Prefeito e Vice-Prefeito, o Sr. José Sidney de Oliveira e a Sra. Tereza Lúcia de Costa Souza de Araújo respectivamente, em fevereiro de 2007, por apenas 08 (oito) dias, os citados cidadãos fizeram jus, tão-somente, a contra-prestação pecuniária atinente ao período laborado, devendo-lhes ser imputado à obrigação dos valores indevidamente percebidos.

Inobstante constar nas manifestações da Instrução referências ao recebimento de remuneração excessiva por parte da Sra. Tereza Lúcia de Costa Souza de Araújo, tida por Vice-Prefeita do ex-gestor afastado, Sr. José Sidney de Oliveira, registre-se que, durante a sessão, mesmo legalmente impedido de votar, o Conselheiro-Presidente, Antônio Nominando Diniz Filho, alertou que a referida agente política seria, na realidade, Vice-Alcaidessa na administração do atual Mandatário, Sr. Thiago Pereira de Sousa Soares.

Atento às falas do eminente Membro desta Corte de Contas, e, ainda, ressaltando que em momento algum do almanaque processual a Vice-Prefeita foi citada regularmente para, querendo, manifestar-se acerca da mácula a ela apontada, em nome da celeridade processual e em respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa, insculpido no art. 5º da Carta Cidadã, necessário se faz determinar a formalização de processo específico (precedente⁴) para apurar a existência ou não de excesso de remuneração, relacionando-o ao agente político (Vice-Prefeito) realmente beneficiado.

Arrimado em todos os comentários extensamente explanados, voto, em perfeita sintonia com o Órgão Ministerial, pela:

- emissão de Parecer Favorável à Aprovação das Contas Anuais da PM de Princesa Isabel, exercício de 2007, referente ao período de 01/01 a 08/02/2007, sob a responsabilidade do Srº José Sidney de Oliveira.
- emissão de Parecer Contrário à Aprovação das Contas Anuais da PM de Princesa Isabel, exercício de 2007, referente ao período de 09/02 a 31/12/2007, sob a responsabilidade do Srº Thiago Pereira de Sousa Soares.

E em Acórdão separado:

- 1) cumprimento parcial das normas da LRF;
- 2) imputação de débito ao atual Prefeito, Srº Thiago Pereira de Sousa Soares, relativo aos danos pecuniários causados ao Erário, no valor de R\$ 494.579,48 - sendo R\$ 471.676,90 atinentes às despesas não comprovadas (INSS, IPM, extraorçamentária, consultoria contábil, ajuizamento de ação em mandado de segurança), R\$ 10.775,18 referentes a saldo financeiro não comprovado e R\$ 12.127,40 relacionado ao superfaturamento na aquisição de medicamentos;
- 3) imputação de débito ao ex-gestor, Sr. José Sidney de Oliveira, relativo a excesso de remuneração no valor de R\$ 4.642,86;
- 4) aplicação de multa pessoal ao atual gestor, Sr. Thiago Pereira de Sousa Soares, no valor de R\$ 2.805,10, com supedâneo nos incisos II, art. 56, da LOTCE/Pb;

⁴ PPL TC nº 201/09; APL TC nº 1087/09, sessão do dia 12/12/2009

- 5) aplicação de multa pessoal ao ex-gestor, Sr. José Sidney de Oliveira, no valor de R\$ 1.000,00, com supedâneo nos incisos II, art. 56, da LOTCE/Pb;
- 6) assinação o prazo de 60(sessenta) dias para os devidos recolhimentos supracitados nos itens 2, 3, 4 e 5 para recolhimento voluntário;
- 7) comunicação à Receita Federal do Brasil sobre as irregularidades observadas quanto às contribuições previdenciárias;
- 8) representação à douta Procuradoria Geral de Justiça a fim de que adote as providências e cautelas penais de estilo;
- 9) recomendação à Prefeitura Municipal de Princesa Isabel no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando a reincidência das falhas constatadas no exercício em análise;
- 10) Apuração em processo apartado da existência ou não de excesso de remuneração de Vice-Prefeito, relacionando-o ao agente político realmente beneficiado, com consequente responsabilização.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE - PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO-TC-02354/08, os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-Pb), à maioria, com impedimento declarado do Conselheiro-Presidente Antônio Nominando Diniz Filho, na sessão realizada nesta data, decidem EMITIR E ENCAMINHAR ao julgamento da Egrégia Câmara Municipal de Princesa Isabel, este **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação da Prestação de Contas do Prefeito do Município de Princesa Isabel, Sr. **José Sidney de Oliveira (01/01 a 08/02/2007)** e, à unanimidade, **CONTRÁRIO** à aprovação da Prestação de Contas do Prefeito do Município de Princesa Isabel, Sr. **Thiago Pereira de Sousa Soares (09/02 a 31/12/2007)**, relativa ao exercício de 2007.

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

João Pessoa, 19 de maio de 2010.

*Conselheiro Fernando Rodrigues Catão
Presidente em exercício*

*Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Relator*

Conselheiro Flávio Sátiro Fernandes

Conselheiro Arnóbio Alves Viana

Conselheiro Umberto Silveira Porto

Conselheiro Arthur Paredes Cunha Lima

Fui presente,

*Isabella Barbosa Marinho Falcão
Procuradora Geral do Ministério Público junto ao TCE-Pb em exercício*