



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO-TC- 05938/10

Direito Constitucional, Administrativo e Financeiro. Poder Executivo Municipal. Prefeitura de Caaporã. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2009. Prefeito. Ordenador de Despesas. Contas de Gestão. Apreciação para fins de julgamento. Atribuição definida no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 18/93 – Incorreção nos Demonstrativos Contábeis – Créditos Adicionais sem autorização legislativa - Despesas não comprovadas – Falta de contabilização de verbas previdenciárias - Transgressões a Princípios da Administração Pública, a dispositivos de natureza constitucional, infraconstitucional e regulamentar – Atendimento parcial às exigências da LRF, imputação de valor ao Gestor municipal por danos amargados pelo Erário, aplicação de multa, comunicação à Receita Federal do Brasil, representação ao MPE e recomendações.

ACÓRDÃO APL-TC- 0488/12

RELATÓRIO

Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas do Município de Caaporã, relativa ao exercício financeiro de 2009, de responsabilidade do Sr. João Batista Soares, Prefeito Constitucional.

A Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal V – DIAGM V, com base nos documentos insertos nos autos e em outros colhidos durante diligência “in loco”, emitiu o relatório inicial de fls. 244/258, 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 538/2009, estimando a receita e fixando a despesa em R\$ 36.432.617,00, como também autorizando abertura de créditos adicionais suplementares em 50% da despesa fixada na LOA;*
- b) durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares e especiais, respectivamente, nos montantes de R\$ 12.912.878,36 e R\$ 646.265,00, destes últimos R\$ 626.265,00 sem a devida autorização legislativa, tendo, como fonte de recursos, anulação de dotações (R\$ 13.252.043,36) e superavit financeiro do exercício anterior (R\$ 298.000,00), apresentando créditos adicionais abertos/utilizados sem fontes de recursos no montante de R\$ 525.330,77;*
- c) a receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou o valor de R\$ 27.759.359,03, inferior em 23,81% do valor previsto no orçamento;*
- d) a despesa orçamentária realizada atingiu a soma de R\$ 27.328.427,72, inferior em 24,99% do valor previsto no orçamento;*
- e) o somatório da Receita de Impostos e das Transferências – RIT atingiu a soma de R\$ 19.873.500,97;*
- f) a Receita Corrente Líquida - RCL alcançou o montante de R\$ 27.699.490,44.*

2. No tocante aos demonstrativos apresentados:

- a) o Balanço Orçamentário apresentou deficit (R\$ 1.806.403,95) equivalente a 6,51% da receita orçamentária arrecadada;*
- b) o Balanço Financeiro aponta um saldo para o exercício seguinte na ordem de R\$ 956.866,79, integralmente depositado nas Instituições Bancárias;*
- c) o Balanço Patrimonial apresenta deficit financeiro no valor de R\$ 870.636,04.*

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

- d) as remunerações dos Vereadores foram analisadas junto com a Prestação de Contas da Mesa da Câmara Municipal;*
- e) os gastos com obras e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$ 903.254,29 correspondendo a 3,30% da Despesa Orçamentária Total (DORT), sendo R\$ 900.302,69 pagos no*

decorrer do exercício, cujo acompanhamento, para fins de avaliação, observará os critérios estabelecidos na RN TC 06/2003.

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\$ 4.197.823,24 ou **63,93%** das disponibilidades do FUNDEF (limite mínimo=60%);*
- b) a aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) alcançou o montante de R\$ 6.075.057,15 ou **30,57%** da RIT (limite mínimo=25%);*
- c) o Município despendeu, com saúde, a importância de R\$ 3.029.049,72 ou **15,24%** da RIT;*
- d) as despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R\$ 27.699.490,44 ou **78,02%** da RCL (limite máximo=60%);*
- e) as despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R\$ 21.613.501,08 ou **72,32%** da RCL (limite máximo=54%).*

Tendo em vista as falhas apontadas pelo Corpo Técnico em seu relatório inicial e atendendo aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Relator determinou a citação (fls. 243) do Sr. João Batista Soares, Prefeito do Município de Caaporã. O interessado requereu dilação de prazo para apresentação de contrarrazões às falhas apontadas pela Unidade de Instrução, logrando êxito em seu pleito.

A Defesa apresentada, acompanhada de documentos comprobatórios, anexada ao processo eletrônico, foi analisada pelo Órgão de Instrução que concluiu pela reminiscência das seguintes irregularidades inicialmente apontadas, a saber:

Pelo não atendimento às disposições da LRF, quanto a:

- a) Deficit orçamentário no valor de R\$ 1.806.403,95, equivalente a 6,51% da receita arrecadada, podendo comprometer exercícios futuros;*
- b) Gastos com pessoal, correspondendo a 78,03% da RCL, em relação ao limite (60%) estabelecido no art. 19, da LRF;*
- c) Gastos com pessoal, correspondendo a 72,32% 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.*

Quanto aos demais aspectos examinados e aqui relatados, inclusive os constantes do Parecer Normativo PN-TC 52/04, foram verificadas as seguintes irregularidades:

- 1. Abertura e utilização de créditos adicionais especiais sem autorização legislativa no valor de R\$ 626.265,00 e utilização de créditos adicionais sem fontes para cobertura no valor de R\$ 9.100,00;*
- 2. 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\$ 2.177.920,22, infringindo os art 35 e 50 das leis 4.320/64 e 101/2000 respectivamente;*
- 3. Despesa não comprovada com pagamento do IPSEC no valor de R\$ 37.338,93, causando prejuízo ao erário;*
- 4. Despesa não comprovada com pagamento do INSS no valor de R\$ 198.769,00, causando prejuízo ao erário;*
- 5. Retenção e não contabilização das receitas do IPSEC, no valor de R\$ 73.075,55, causando prejuízo ao erário;*
- 6. Excesso de combustível no valor de R\$ 389.954,86, causando prejuízo ao erário;*
- 7. Balanços orçamentário, financeiro e patrimonial incorretamente elaborados, não representando a real situação da execução orçamentária do exercício;*
- 8. Ativo financeiro realizável no valor de R\$ 2.285.830,19, cuja existência não foi comprovada;*
- 9. Dívida flutuante incorretamente elaborada, não representando a real situação de endividamento do município;*
- 10. Crescimento elevado da dívida flutuante, podendo comprometer exercícios futuros;*

11. Precariedade na infraestrutura de algumas escolas municipais, existência de ensino multiseriado e irregularidade na distribuição de merenda escolar no município, comprometendo a qualidade da rede de ensino municipal;
12. Deficiência no funcionamento das equipes do PSF e falta de cumprimento da carga horária de trabalho dos profissionais da área de saúde ligada a estas equipes, comprometendo o serviço de saúde municipal;
13. Informação incorreta das GFIP, fato que contribui para o aparecimento de dívidas futuras;
14. Falta de contabilização de contribuições previdenciárias do IPSEC no valor de R\$ 1.371.218,37 e das contribuições ao INSS no valor de R\$ 806.701,85;

O Causídico do Gestor, ao conhecer do Relatório Técnico de análise de defesa, deu ciência ao gabinete que o conteúdo constante de CD, acostado tempestivamente na petição de defesa, não foi analisado pela Auditoria em virtude de um erro no processo de digitalização, fato que impossibilitou o conhecimento da mídia magnética por parte do Órgão de Instrução.

Constatada a veracidade das alegações por parte do Edil, determinei o retorno do Caderno Processual ao Órgão Auditor para que este, em sede de relatório de complementação de instrução, se pronunciasse acerca da peça em questão.

A DIAGM-V, em relatório de fls. 4082, registra que as informações contidas no CD apresentado pela Defesa consistem em cópias de Notas de Empenhos referentes a pagamentos de pessoal, do exercício de 2008, empenhados em 2009, acompanhadas dos resumos das folhas ou de planilhas com a relação dos nomes dos servidores/contratados e as respectivas remunerações.

Por fim, conclui a Auditoria que não foi possível identificar qualquer relação entre a documentação constante do CD e as irregularidades apontadas, além disso, o interessado não fez qualquer indicação que permitisse relacionar a documentação contida no CD e as eivas apontadas, conservando-se, inalteradas, as conclusões constantes do relatório de análise da defesa.

Os autos foram encaminhados ao MPJTCE, oportunidade em que o d. Procurador Marcílio Toscano Franca Filho ressaltou que o Órgão de Instrução, ao retificar os valores das despesas não comprovadas com o IPSEC de R\$ 15.005,65 para R\$ 37.338,93, submeteu o interessado à possibilidade de suportar invasão em sua esfera patrimonial, superior àquela inicialmente apurada, dessa forma, em razão do princípio da ampla defesa e do contraditório, pugnou pelo(a):

- a) Notificação do Gestor, Sr. João Batista Soares, para apresentação de justificativas acerca das despesas não comprovadas com o IPSEC, tendo em vista a retificação, pela Unidade Técnica, dos valores das despesas de R\$ 15.005,65 para R\$ 37.338,93.
- b) Notificação da Receita Federal do Brasil, visando à obtenção de informações mais precisas, acerca dos valores recolhidos pela Prefeitura Municipal de Caaporã, a título de contribuições previdenciárias, durante o exercício de 2009.

Tendo em vista que as citações requeridas, após cumpridas, transcorreram in albis, determinei o retorno do Caderno Processual ao Parquet, que em cota às fls. 4098/4099 entendeu necessário(a):

- O retorno dos autos à Auditoria, com o escopo de verificar se a responsabilidade pelas despesas não comprovadas com o IPSEC recai sob o Chefe do Poder Legislativo Municipal, bem como se tal fato foi objeto de despesa
- A notificação da autarquia previdenciária (INSS), visando à obtenção de informações mais precisas, acerca dos valores recolhidos pela Prefeitura Municipal de Caaporã, a título de contribuições previdenciárias, bem como renovar aquela já feita à Receita Federal do Brasil.
- O retorno do caderno processual ao corpo de instrução com o intuito de especificar o montante das contribuições previdenciárias retidas dos mencionados servidores, bem como sua possível influência na caracterização da despesa tida por não comprovada.

A Secretaria do Pleno renovou a notificação à Receita Federal tendo o prazo escoado sem a manifestação do respectivo responsável. Os autos foram então encaminhados ao Órgão de Instrução, que em relatório de fls.4106/4107 concluiu nos seguintes termos:

1. *Toda a despesa não contabilizada com o IPSEC recai sobre o chefe do Poder Executivo. Não há responsabilidade em relação ao chefe do Poder Legislativo;*
2. *A despesa com obrigações patronais da Câmara municipal foi objeto de análise pela Auditoria;*
3. *A retenção ou não de contribuições previdenciárias dos servidores comissionados não tem nenhuma influência sobre a despesa não comprovada e também com a despesa não contabilizada com o INSS.*

Em Parecer conclusivo tombado sob o nº 0458/12¹, do Ilustre Procurador Marcílio Toscano Franca Filho, após tecer considerações acerca das irregularidades subsistentes nos autos, pugnou, ao final, no sentido de que esta Egrégia Corte decida pela:

1. ***Emissão de Parecer Contrário*** à aprovação das contas do Prefeito do Município de Caaporã, Sr. João Batista Soares, relativas ao exercício de 2009.
2. ***Declaração de Atendimento Parcial*** aos preceitos da LRF.
3. ***Aplicação de multa pessoal*** ao Sr. João Batista Soares, com fulcro no art. 56 da LOTCE.
4. ***Imputação de débito*** no valor de R\$ 309.183,48, ao Sr. João Batista Soares, em razão de despesas não comprovadas com O INSS e o IPSEC.
5. ***Recomendações*** à Prefeitura Municipal de Caaporã no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando a reincidências das falhas constatadas no exercício em análise.

O Relator fez incluir o feito na pauta desta sessão, com as notificações de praxe.

VOTO DO RELATOR

É dever de todo aquele que gere, administra ou, ainda, tem em sua guarda recursos de terceiros fazer prova da correta, regular e legítima aplicação destes. O poder de representar interesses/direitos alheios rima com o dever de prestar contas aos seus legítimos titulares.

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

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

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

Concluído o epílogo, passaremos a analisar, uma a uma, as eivas praticadas pelo Alcaide no transcurso do exercício em comento.

Da Gestão Fiscal:

- Deficit orçamentário no valor de R\$ 1.806.403,95, equivalente a 6,51% da receita arrecadada, podendo comprometer exercícios futuros.

¹ Fls. 4109/4119.

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.

Da exegese do disposto, extrai-se que a responsabilidade fiscal tem, por finalidade precípua, a manutenção do equilíbrio das contas públicas. Ao assumir compromissos em descompasso com as receitas auferidas, a Administração passa a financiar o seu custeio com a crescente inscrição de Restos a Pagar, contribuindo para o incremento da dívida municipal e, no vertente caso, comprometendo a saúde financeira do sucessor.

Ao afrontar princípio basilar da Lei Complementar nº 101/00, o Prefeito comprometeu o propalado equilíbrio e, por consequência, a viabilidade da administração futura, mácula que pode, em conjunto com outras tantas, dá azo a emissão de Parecer contrário à aprovação de suas contas de gestão, sem prejuízo de recomendações no sentido de evitar o cometimento de falha assemelhada.

- Gastos com pessoal, correspondendo a 78,03% da RCL, em relação ao limite (60%) estabelecido no art. 19 da LRF;

- Gastos com pessoal, correspondendo a 72,32% 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;

Em princípio, ultrapassar o limiar determinado não enseja a emissão de parecer contrário à aprovação das contas, porquanto existe lapso temporal legal para o retorno a normalidade. Contudo, se exige a indicação/adoção de medidas, por parte da Administração, para a correção dos desvios verificados, situação que exorbita a discricionariedade do gestor. Em outros termos, sobejado o teto do diploma legal, a implantação das providências é ato vinculado, não podendo o responsável se furtar do dever de fazê-lo, sob pena de negatização de suas contas.

Registre-se, também, que a LRF prevê, em seu artigo 66, um tratamento diferenciado em relação aos prazos estabelecidos nos arts. 23, 31 e 70 do citado diploma legal, senão vejamos:

“Art.66. Os prazos estabelecidos nos arts. 23, 31 e 70 serão duplicados no caso de crescimento real abaixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres.

§ 1º Entende-se por baixo crescimento a taxa de variação real acumulada do Produto Interno Bruto inferior a 1% (um por cento), no período correspondente aos quatro últimos trimestres.²

§ 2º A taxa de variação será aquela apurada pela Fundação Instituto de Geografia e Estatística ou outro órgão que vier a substituí-la, adotada a mesma metodologia para apuração dos PIB nacional, estadual e regional.”

Segundo os dados divulgados pelo IBGE, ao final do exercício de 2009, a taxa acumulada do Produto Interno Bruto do Brasil teve uma retração de 0,2% e, naquela oportunidade, registrou o Instituto Brasileiro de Geografia, tratar-se do primeiro resultado negativo da atividade econômica brasileira desde 1992³.

Por fim, tendo em vista que a legislação aplicável assinala como irregularidade, não a ultrapassagem dos limites previstos na lei, mas sim a falta da recondução das despesas de pessoal àqueles limites impostos, dentro dos prazos legais, bem como por restar caracterizada a situação prevista no artigo 66 da Lei Complementar Nacional 101/00, a citada falha não tem o condão de macular a presente Gestão Fiscal, devendo, entretanto, de forma imperiosa, tais limites serem observados quando da apreciação das contas de 2011 por esta Casa.

- Abertura e utilização de créditos adicionais especiais sem autorização legislativa no valor de R\$ 626.265,00 e utilização de créditos adicionais sem fontes para cobertura no valor de R\$ 9.100,00;

A Lei nº 4.320/64 diz que especiais são os créditos adicionais destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica (inciso II, art. 41⁴).

² Grifo nosso

³ <http://economia.estadao.com.br/noticias/economia,pib-do-brasil-fecha-2009-com-retracao-de-02-a-primeira-queda-anual-em-17-anos,8580,0.htm>

Segundo o escólio do Professor Luís Eduardo⁵, créditos especiais têm por finalidade “atender despesas eventualmente não computadas no orçamento, em geral, para criação de novos serviços pela Administração.”

A bem da verdade, o Decreto n° 13/2009 reporta-se, na essência, ao remanejamento de dotações orçamentárias, inicialmente consignadas à determinada Pasta municipal, para Secretaria recém instituída. Na realidade, não há que falar em criação de despesa sem dotação específica na Lei dos Meios, condição sine qua non para abertura de créditos especiais, trata-se tão somente de alteração da Unidade Orçamentária responsável pela sua execução. No sentir deste Relator, a natureza dos créditos em questão é suplementar e não especial.

É rápida a percepção de que a Lei Orçamentária Anual autorizou a suplementação de dotações (até 50% do valor inicialmente orçado) em montante bem superior àquele aberto durante o exercício sob exame. Portanto, a imperfeição toca exclusivamente os aspectos formais da operação, sem redundar em afronta à legislação, muito menos, dano ao erário público, merecendo, assim, a sua exclusão do rol de irregularidades que põem nódoas as contas em apreço.

- 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\$ 2.177.920,22, infringindo os art 35 e 50 das leis 4.320/64 e 101/2000 respectivamente;

- Balanços orçamentário, financeiro e patrimonial incorretamente elaborados, não representando a real situação da execução orçamentária do exercício;

- Ativo financeiro realizável no valor de R\$ 2.285.830,19, cuja existência não foi comprovada;

- Dívida flutuante incorretamente elaborada, não representando a real situação de endividamento do município;

- Crescimento elevado da dívida flutuante, podendo comprometer exercícios futuros;

As pechas arroladas comungam entre si falhas de idêntica gênese, a não contabilização de despesas efetivas com contribuições previdenciárias, fato que refletiu na incorreta elaboração dos Balanços e/ou em incongruências no ‘demonstrativo da dívida flutuante’, dificultando a análise e tornando-os pouco confiáveis, principalmente, no que tange ao reflexo da situação real dos resultados neles apresentados.

O sistema de contabilidade pública é composto de subsistemas, a saber: orçamentário, financeiro, patrimonial, custos e compensação. Os declinados subsistemas são intrinsecamente ligados, muito embora cada um desses possa ser considerado de forma individualizada.

Segundo o subsistema orçamentário, o empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição (art. 58, Lei n° 4.320/64), sendo vedada a realização de despesa sem prévio empenho (art. 60, Lei n° 4.320/64). Em outras palavras, para fins orçamentários, a despesa nasce com a regular emissão do empenho, que deve indicar, por obrigação, a existência de dotação suficiente para atendê-la.

As ponderações iniciais são necessárias para historiar a vertente irregularidade.

Conforme a Auditoria, no exercício em crivo, foram detectadas despesas não contabilizadas no montante de R\$ 2.177.920,22, sendo R\$ 806.701,85 devidos ao INSS e R\$ 1.371.218,37 ao IPSEC, em ambos os casos parte patronal, conforme explicitado no quadro abaixo:

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;

II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;

III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

⁵ Disponível em '<http://pt.scrib.com/doc/52264901/8/CREDITOS-ADICIONAIS>'.

Demonstrativo das Despesas não contabilizadas INSS - Poder Executivo	
<i>Discriminação</i>	<i>Valor R\$</i>
<i>a) Despesa com contratados do Poder Executivo empenhada em 2009</i>	<i>1.433.208,07</i>
<i>b) Despesa com comissionados do Poder Executivo empenhada em 2009</i>	<i>2.638.876,26</i>
<i>c) Total da despesa com pessoal do Poder Executivo c = a + b</i>	<i>4.072.084,33</i>
<i>d) INSS devido Poder Executivo e = (0,22 x c)</i>	<i>895.858,55</i>
<i>e) INSS patronal contabilizada devidamente em 2009</i>	<i>89.156,70</i>
<i>f) Despesa não contabilizada em 2009 com INSS patronal f = d - e</i>	<i>806.701,85</i>
Demonstrativo das Despesas não contabilizadas IPSEC	
<i>g) Despesa com Pessoal Civil Poder Executivo empenhada em 2009</i>	<i>12.452.337,84</i>
<i>h) Despesa com pessoal de 2008 Poder executivo empenhada em 2009</i>	<i>1.119.241,62</i>
<i>i) Total despesa pessoal civil contribuinte IPSEC devida em 2009 i = g + h</i>	<i>13.571.579,46</i>
<i>j) Contribuição devida para IPSEC - Poder Executivo - 2009 j = (0,11 x i)</i>	<i>1.492.873,74</i>
<i>l) Valor empenhado IPSEC - Poder Executivo - Exercício 2009</i>	<i>121.655,37</i>
<i>m) Despesa devida e não contabilizada - IPSEC- Executivo - 2009 f = d - e</i>	<i>1.371.218,37</i>
<i>n) Total da despesa não contabilizada encargos patronais em 2009 n = m + f</i>	<i>2.177.920,22</i>

Após a Auditoria proceder às respectivas correções, o superavit registrado no Sistema Orçamentário, no valor de R\$ 371.516,27, converteu-se um déficit de R\$ 2.177.920,22; os restos a pagar inscritos no exercício, no Balanço Financeiro, foram majorados de R\$ 677.182,50 para R\$ 2.855.102,72; o déficit financeiro registrado no Balanço Patrimonial, no montante de R\$ 870.636,04 agravou-se ainda mais, para R\$ 3.048.556,26, comprometendo exercícios futuros; por fim, a Dívida Municipal, registrada em R\$ 19.328.333,25, alcançou, na realidade, o valor de R\$ 21.506.253,47, correspondendo a 77,64% da Receita Corrente Líquida do exercício.

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, que 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 ex-Gestor. Cabe ainda recomendação ao atual Gestor a fiel observância aos ditames legais atinentes ao registro de fatos contábeis.

- Despesa não comprovada com pagamento do IPSEC no valor de R\$ 37.338,93, causando prejuízo ao erário;

- Despesa não comprovada com pagamento do INSS no valor de R\$ 198.769,00, causando prejuízo ao erário;

- Retenção e não contabilização das receitas do IPSEC, no valor de R\$ 73.075,55, causando prejuízo ao erário;

- Excesso de combustível no valor de R\$ 389.954,86, causando prejuízo ao erário;

De prima, no que tange à despesa supostamente não comprovada com o IPSEC, reza a instrução que a Prefeitura Municipal de Caaporã contabilizou e pagou ao citado Instituto o montante de R\$ 1.385.994,36, entretanto, a PCA 2009 apresentada pelo Órgão Previdenciário Municipal acusa o recebimento de receitas no valor de R\$ 1.348.655,43, restando o valor de **R\$ 37.338,93**, carente de elementos probantes.

Em missiva defensiva, o interessado alegou que a diferença encontrada deveu-se ao registro equivocado efetuado no SAGRES, referente à Câmara Municipal de Caaporã, porquanto ao valor contabilizado como consignações destinadas a Previdência Própria (R\$ 75.410,79), na verdade, deveria fazer referências ao INSS, cujos registros no Sistema não apontam para quantia alguma. Por outro lado, a importância escriturada como despesa extraorçamentária com ISS (R\$ 36.794,79), diz respeito à cifra devida ao IPSEC.

Os argumentos ministrados pelo defendente guardam coerência com o exame pormenorizado do quadro de pessoal da Câmara Municipal. É de fácil percepção que o número de servidores do Parlamento Mirim vinculados ao Regime Geral de Previdência é muito maior que aquele ligado ao Instituto Próprio. Agentes

políticos e comissionados formam a parte majoritária dos servidores do legislativo local, segurados obrigatórios do INSS. Sendo assim, não há lógica na inexistência de valores retidos e consignados à Autarquia Federal, com consta nos registros do SAGRES.

Ademais, em rápido exame das despesas da Câmara, é possível verificar a inexistência de compatibilidade entre os serviços de terceiros, sob os quais poderiam incidir o imposto sobre serviço, e os valores escriturados a título de tal tributo. Os fatos aqui expostos militam em favor da tese defensiva.

Por último, considerando-se válida a alegação, o montante contabilizado/pago constantes nos demonstrativos consolidados totalizaria R\$ 1.347.378,36, ou seja, R\$ 1.277,07 menor que o recebido pelo IPSEC. Desta feita, não vislumbro plausibilidade para condenar em débito o gestor. Quanto à pequena divergência identificada, em virtude da insignificância não vejo razões para fazer maiores imersões no assunto.

Em relação à falta de comprovação com os dispêndios realizados junto ao Sistema Geral de Previdência, no valor de R\$ 198.338,93, o Gestor acostou cópias de cheques, extratos bancários e outros documentos que, em seu sentir, sanam a irregularidade apontada pelo Órgão de Instrução, tendo a d. Auditoria, acerca da documentação encartada nos autos, registrado o seguinte;

“Os demais documentos consistem em cópias de extratos bancários e comprovantes de pagamento de GPS que teriam sido emitidos pelo SISBB (vide planilha em anexo – doc. 18337/11). Considerando a fragilidade da documentação apresentada e o valor envolvido, esta Auditoria entende ser necessária a circularização junto ao órgão previdenciário ou a instituições financeiras, para a confirmação dos recolhimentos que teriam sido efetuados mediante débitos em outras contas correntes.”

A pedido deste Relator, a Assessoria Técnica de Gabinete passou a examinar a documentação ínsita no pergaminho processual na tentativa de confirmar ou não a fragilidade dos elementos probantes, ajudando de maneira relevante na formação de juízo de valor.

Conforme é possível extrair da manifestação da Instrução colacionada acima, as provas foram manejadas pelo defendente, porém, achou-se necessário solicitar ao Órgão Previdenciário ou as instituições financeiras a confirmação dos pagamentos, tendo em vista que as Guias Previdenciárias (GPS) não continham autenticação mecânica da quitação.

Muito embora seja merecedor de elogios, o zelo demonstrado extrapola o razoável. Explico: as GPS não apresentam autenticação, porquanto o valor devido, nelas registrados, foram debitados da conta corrente do Fundo de Participação do Município (FPM), a título de pagamento de INSS, comprovados mediante extratos bancários da referida contas, nos quais informam o número do documento, o valor e a data, tudo em perfeita sintonia com as guias e as notas de empenho relacionadas. Sendo assim, afasto a pretensa eiva.

*No que se refere à retenção e não contabilização das receitas do IPSEC, aduz a Auditoria que o valor e retido a título de contribuições ao Instituto de Previdência própria alcança R\$ 1.427.036,73⁶, no entanto, no Balanço Financeiro apresentado, o valor registrado como receita extra-orçamentária (consignações previdenciárias próprias) aponta para R\$ 1.353.961,18, resultando em uma diferença na ordem de **R\$ 73.075,55**, que por falta de comprovação deve ser devolvida aos cofres públicos. A Defesa apresentou um quadro onde totaliza valores diferentes daqueles apontados no Relatório de Instrução sem, entretanto, juntar documentos que corroborassem os cálculos ali contidos, dessa forma, subsiste o entendimento firmado nos autos pela d. Auditoria.*

No que se refere aos gastos com combustíveis acostando-me ao posicionamento do Parquet, peço vênua ao Órgão Auditor para considerar os argumentos e a farta documentação apresentada pela Defesa, comprovando a locação de veículos pela Edilidade (licitações na modalidade pregão, contratos firmados com os proprietários, DUT, CNH, etc.). Além disso, a Auditoria comparou a totalidade dos gastos com combustíveis realizados pelo Poder Executivo com o consumo apenas da frota utilizada pelas Secretarias de Saúde e de Educação, não levando em conta a existência de veículos locados para outras Secretarias.

Ademias, é possível verificar no SAGRES, que nos valores considerados como excessivos pelo Órgão de Instrução incluem-se dispêndios realizados com álcool hidratado e lubrificantes, entretanto, o consumo considerado como aceitável por parte do Órgão Auditor utiliza apenas veículos movidos a diesel e gasolina, dessa forma, entendo não subsistir o excesso inicialmente apontado, considerando como factíveis os dispêndios realizados com material carburante pela Edilidade.

O manuseio de recursos públicos deve vir acompanhado da devida prova da regularidade das respectivas despesas, bem como os correspondentes documentos que a legislação exige. A não comprovação de

⁶ Doc. TC-6639/11.

dispêndios públicos atrai a responsabilidade de ressarcir os gastos irregulares executados. Destarte, ao gestor deve ser atribuída a responsabilidade de recompor aos cofres da Edilidade o prejuízo mensurado no montante de **R\$ 73.075,55** (consignações retidas e não contabilizadas como receitas do IPSEC), bem como, da representação ao Ministério Público Estadual acerca da conduta lesiva ao patrimônio público e possível prática de ato de improbidade administrativa

- Precariedade na infraestrutura de algumas escolas municipais, existência de ensino multisseriado e irregularidade na distribuição de merenda escolar no município, comprometendo a qualidade da rede de ensino municipal;

As falhas transcritas acima se relacionam com fatos constatados no momento da inspeção, sem que a Auditoria fizesse qualquer referência à ocorrência das eivas no exercício sob análise. Desta forma, entendendo que, não havendo materialização do liame com as contas em crivo, as pechas pertencem ao exercício financeiro de 2011 e nele deve ser apuradas. Sendo assim, , como a análise em epígrafe toca, apenas, o exercício de 2009, não resta espaço para que estas possam de alguma forma maculá-la. Entretanto, é de bom alvitre que cópia desta decisão seja anexada aos autos do processo que trata da PCA de 2010, para, assim, proceder ao devido exame no tempo adequado.

- Deficiência no funcionamento das equipes do PSF e falta de cumprimento da carga horária de trabalho dos profissionais da área de saúde ligada a estas equipes, comprometendo o serviço de saúde municipal;

Aduz a Auditoria que a Secretaria de Saúde da PM de Caaporã apresentou demonstrativos por meio dos quais é possível constatar o funcionamento das equipes e que, no exercício em análise, os enfermeiros, os médicos e os odontólogos trabalharam, em média, 15,47, 11,93 e 14,98 dias/mês, respectivamente, ficando caracterizado que os referidos profissionais não estão cumprindo a carga horária fixada legalmente, comprometendo, assim, o funcionamento do sistema de saúde municipal

Dentre as competências dos municípios frente ao Programa de Saúde da Família, destacam-se as seguintes atribuições: selecionar, contratar e remunerar os profissionais que compõem as equipes multiprofissionais do PSF; programar ações de Atenção Básica a partir de sua base territorial; garantir a infra-estrutura necessária ao funcionamento das Unidades Básicas de Saúde, dotando-as de recursos materiais, equipamentos e insumos; acompanhar e avaliar o trabalho das equipes de Saúde da Família e alimentar a base de dados do Sistema de Informação da Atenção Básica – SIAB.

O sucesso do programa depende do acompanhamento contínuo das famílias da comunidade por parte da Equipe de Saúde. Por isso, é de particular importância que médicos e demais profissionais da área médica (inclusive agentes de saúde) estejam cumprindo rigorosamente seus horários de trabalho. Cabe, portanto, recomendação.

- Informação incorreta das GFIP, fato que contribui para o aparecimento de dívidas futuras;

- Falta de contabilização de contribuições previdenciárias do IPSEC no valor de R\$ 1.371.218,37 e das contribuições ao INSS no valor de R\$ 806.701,85;

As irregularidades acima listadas, por estarem relacionadas entre si, serão abordadas em conjunto.

Registra a d. Auditoria que a Edilidade não informou nas GFIP⁷ a totalidade dos gastos realizados com os funcionários efetivos, comissionados e prestadores de serviços, fato corroborado pela existência de despesas não contabilizadas em favor do INSS na quantia de R\$ 806.701,85⁸ (90,05% do devido), fato agravado por prática similar em relação às verbas devidas ao IPSEC, desta feita no montante de R\$ 1.371.218,37 (91,85% do devido).

A Defesa reconhece a falha e, na tentativa de minorá-la, apresentou termos de parcelamentos (fls. 3228/3248), firmados no exercício de 2011.

⁷ As informações prestadas na Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social servirão como base de cálculo das contribuições arrecadadas pelo Instituto Nacional do Seguro Social, comporão a base de dados para fins de cálculo e concessão dos benefícios previdenciários, bem como constituir-se-ão em termo de confissão de dívida, na hipótese do não-recolhimento.

⁸ Doc. TC-6552/11.

A providência adotada pelo Gestor não elide a irregularidade apontada, na realidade ao pactuar termo de parcelamento de débito, onde o principal foi acrescido de multa e juros moratórios, compromete o Gestor, por período extenso, as finanças públicas com o adimplemento das parcelas da dívida, recursos estes que deveriam ser usados em finalidades de interesse coletivo.

Além disso, o pagamento tardio de obrigações previdenciárias pretéritas, além de caracterizar sobremaneira o descaso do Edil para com o patrimônio do servidor público, dá azo a emissão de parecer contrário à aprovação das contas sob exame, conforme Parecer PN TC n° 52/04, sem prejuízo da aplicação de multa pessoal e Comunicação à Receita Federal do Brasil acerca das irregularidades identificadas nos presentes autos.

Esposado em todos os comentários extensamente explanados, **voto pela emissão de Parecer Contrário à Aprovação das Contas Anuais da PM de Caaporã, exercício de 2009, sob a responsabilidade da Sr. João Batista Soares e, em Acórdão separado, pelo (a):**

- 1) **Declaração de Atendimento Parcial** aos preceitos da LRF;
- 2) **Aplicação de multa** ao Sr. João Batista Soares, Prefeito de Caaporã, no valor de R\$ 4.150,00, com fulcro no art. 56 da LOTCE;
- 3) **Imputação de débito** ao Sr. João Batista Soares, Prefeito de Caapora, no valor de **R\$ 73.075,55**, em razão da falta de consignações retidas e não contabilizadas como receitas do IPSEC;
- 4) **Assinação do prazo** de 60 sessenta dias ao supracitado Gestor para o devido recolhimento voluntário dos valores a ele imputados nos itens 2 e 3 nuperes⁹;
- 5) **Comunicação** à Receita Federal do Brasil acerca das falhas observadas referentes ao recolhimento não comprovado de contribuições previdenciárias;
- 6) **Representação** ao Ministério Público Estadual acerca das irregularidades identificadas no presente feito; notadamente no que se relaciona à verificação de conduta danosa ao erário, tipificado como atos de improbidade administrativa, para adoção de providências de estilo;
- 7) **Recomendações** à Prefeitura Municipal de Caapora, no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando a reincidências das falhas constatadas no exercício em análise;
- 8) **Recomendação** ao atual Alcaide no sentido de dar devida atenção à elaboração dos demonstrativos exigidos pela Lei 4.320/64 e pela LRF, para que estes reflitam, em essência, a realidade dos acontecimentos contábeis.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE - PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO-TC-05938/10, os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-Pb), à unanimidade, com impedimento declarado pelo Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho, na sessão realizada nesta data, ACORDAM em:

- I. **Declarar o Atendimento Parcial** aos preceitos da LRF;
- II. **Aplicar multa** ao Sr. João Batista Soares, Prefeito de Caaporã, no valor de **R\$ 4.150,00** (quatro mil, cento e cinquenta reais), com fulcro no art. 56 da LOTCE;
- III. **Imputar débito** ao Sr. João Batista Soares, Prefeito de Caapora, no valor de **R\$ 73.075,55** (setenta e três mil, setenta e cinco reais e cinquenta e cinco centavos), em razão da falta de consignações retidas e não contabilizadas como receitas do IPSEC;
- IV. **Assinar o prazo de 60 sessenta dias** ao supracitado Gestor para o **devido recolhimento voluntário** dos valores a ele imputados nos itens II e III nuperes⁹, sob pena de cobrança executiva, desde logo recomendada, observado o disposto nos parágrafos 3º e 4º do art. 71 da Constituição do Estado;

⁹ **Multa** – ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal – mediante a quitação de Documento de Arrecadação de Receitas Estaduais (DAE) com código “4007” - Multas do Tribunal de Contas do Estado.

Débito – ao erário municipal.

- V. **Comunicar à Receita Federal do Brasil** acerca das falhas observadas referentes ao recolhimento não comprovado de contribuições previdenciárias;
- VI. **Representar ao Ministério Público Estadual** acerca das irregularidades identificadas no presente feito; notadamente no que se relaciona à verificação de conduta danosa ao erário, tipificado como atos de improbidade administrativa, para adoção de providências de estilo;
- VII. **Recomendar à Prefeitura Municipal de Caaporã**, no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando a reincidências das falhas constatadas no exercício em análise;
- VIII. **Recomendar ao atual Alcaide** no sentido de dar devida atenção à elaboração dos demonstrativos exigidos pela Lei 4.320/64 e pela LRF, para que estes reflitam, em essência, a realidade dos acontecimentos contábeis.

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

João Pessoa, 27 de junho de 2012.

*Conselheiro Fernando Rodrigues Catão
Presidente*

*Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Relator*

Fui presente,

*Marcílio Toscano Franca Filho
Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCE-Pb
em exercício*

Em 27 de Junho de 2012



Cons. Fernando Rodrigues Catão
PRESIDENTE



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
RELATOR



Marcílio Toscano Franca Filho
PROCURADOR(A) GERAL EM EXERCÍCIO