



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03184/09

Objeto: Prestação de Contas Anuais
Relator: Auditor Renato Sérgio Santiago Melo
Responsável: Osvaldo Balduino Guedes Filho
Advogado: Dr. Rodrigo dos Santos Lima
Procurador: Sérgio Marcos Torres da Silva
Interessado: Mercado Jerusalém Ltda.

EMENTA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS – PREFEITO – ORDENADOR DE DESPESAS – CONTAS DE GESTÃO – APRECIÇÃO DA MATÉRIA 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 N.º 18/93 – Insuficiência financeira ao final do exercício para saldar compromissos de curto prazo – Inconformidades na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual – Divergência entre a despesa orçamentária informada na prestação de contas e a registrada no SAGRES – Incorreta elaboração de demonstrativos contábeis – Apresentação inconsistente da dívida da Comuna – Utilização de licitações pretéritas para justificar dispêndios realizados no ano – Comprovação de gastos mediante notas fiscais irregulares – Pagamento de despesas com informações documentais contraditórias e sem a regular discriminação das mercadorias adquiridas – Carência de empenhamento, contabilização e pagamento de dispêndios com pessoal e com obrigações previdenciárias patronais – Carência de remessa de balancetes mensais à Câmara Municipal – Transgressão a dispositivos de natureza constitucional, infraconstitucional e regulamentar – Eivas que comprometem a regularidade das contas de gestão – Necessidade imperiosa de imposição de penalidade, *ex vi* do disposto no art. 56 da Lei Complementar Estadual n.º 18/93. Irregularidade. Aplicação de multa. Fixação de prazo para pagamento. Envio da deliberação a subscritores de representação e denúncias. Recomendações. Representações.

ACÓRDÃO APL – TC – 00560/11

Vistos, relatados e discutidos os autos da *PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO DO EX-ORDENADOR DE DESPESAS DO MUNICÍPIO DE JUNCO DO SERIDÓ/PB, SR. OSVALDO BALDUÍNO GUEDES FILHO*, relativa ao exercício financeiro de 2008, acordam, por unanimidade, os Conselheiros integrantes do *TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA*, em sessão plenária realizada nesta data, na conformidade da proposta de decisão do relator a seguir, em:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03184/09

1) Com fundamento no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 18/93, *JULGAR IRREGULARES* as referidas contas.

2) *APLICAR MULTA* ao ex-Chefe do Poder Executivo da Urbe, Sr. Osvaldo Balduino Guedes Filho, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), com base no que dispõe o art. 56 da Lei Complementar Estadual n.º 18/93 – LOTCE/PB.

3) *FIXAR* o prazo de 30 (trinta) dias para pagamento voluntário da penalidade ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, conforme previsto no art. 3º, alínea "a", da Lei Estadual n.º 7.201, de 20 de dezembro de 2002, cabendo à Procuradoria Geral do Estado da Paraíba, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, velar pelo integral cumprimento da deliberação, sob pena de intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba, e na Súmula n.º 40 do eg. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.

4) *ENCAMINHAR* cópias da presente deliberação ao Promotor de Justiça da Comarca de Santa Luzia/PB, Dr. Pedro Alves da Nóbrega, bem como aos Vereadores da Comuna, Srs. Heleno Antônio dos Santos e José Ivaldo Donato Nóbrega, subscritores de representação e denúncias formuladas em face do Sr. Osvaldo Balduino Guedes Filho, para conhecimento.

5) *FAZER* recomendações no sentido de que o atual Prefeito Municipal de Junco do Seridó/PB, Sr. Cosmo Simões de Medeiros, não repita as irregularidades apontadas no relatório da unidade técnica deste Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes.

6) Com fulcro no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Constituição Federal, *COMUNICAR* à Delegacia da Receita Federal do Brasil, em Campina Grande/PB, acerca da carência de pagamento ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS de parte das contribuições previdenciárias patronais incidentes sobre as remunerações pagas pelo Poder Executivo do Município de Junco do Seridó/PB, respeitantes à competência de 2008.

7) Igualmente, com apoio no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, cabeça, da Lei Maior, *REMETER* cópias das peças técnicas, fls. 1.148/1.163, 1.748/1.755, 1.895/1.896 e 1.910/1.911, do parecer do Ministério Público Especial, fls. 1.913/1.922, bem como desta decisão à augusta Procuradoria Geral de Justiça do Estado da Paraíba para as providências cabíveis.

Presente ao julgamento o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas
Publique-se, registre-se e intime-se.

TCE – Plenário Ministro João Agripino

João Pessoa, 02 de agosto de 2011



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03184/09

Conselheiro Fernando Rodrigues Catão
Presidente

Auditor Renato Sérgio Santiago Melo
Relator

Presente:
Representante do Ministério Público Especial



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03184/09

RELATÓRIO

AUDITOR RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Cuidam os presentes autos da análise das contas de Governo e de Gestão do ex-Prefeito e ex-Ordenador de Despesas do Município de Junco do Seridó/PB, relativas ao exercício financeiro de 2008, Sr. Osvaldo Balduino Guedes Filho, apresentadas a este eg. Tribunal em 02 de abril de 2009, após a devida postagem no dia 31 de março do referido ano, fl. 02.

Os peritos da Divisão de Auditoria da Gestão Municipal II – DIAGM II, com base nos documentos insertos nos autos, em representação e denúncias encaminhadas, e em inspeção *in loco* realizada no período de 10 a 13 de maio de 2010, emitiram relatório inicial, fls. 1.148/1.163, constatando, sumariamente, que: a) as contas foram apresentadas no prazo legal; b) o orçamento foi aprovado através da Lei Municipal n.º 252/2007, estimando a receita em R\$ 7.090.335,69, fixando a despesa em igual valor e autorizando a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 50% do total orçado; c) ao longo do exercício não foi autorizada qualquer modificação no orçamento; d) durante o período, os créditos adicionais suplementares abertos totalizaram R\$ 3.540.773,54; e) a receita orçamentária efetivamente arrecadada no período ascendeu à soma de R\$ 7.154.359,05; f) a despesa orçamentária realizada atingiu a quantia de R\$ 6.942.585,00; g) a receita extraorçamentária acumulada no exercício financeiro alcançou a importância de R\$ 485.370,61; h) a despesa extraorçamentária executada durante o ano compreendeu um total de R\$ 708.658,06; i) a cota-parte transferida para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB abrangeu a soma de R\$ 936.330,31 e o quinhão recebido, acrescido dos rendimentos de aplicação financeira, totalizou R\$ 1.064.897,36; j) o somatório da Receita de Impostos e Transferências – RIT atingiu o patamar de R\$ 5.425.236,86; e k) a Receita Corrente Líquida – RCL alcançou o montante de R\$ 6.937.087,54.

Em seguida, os técnicos da DIAGM II destacaram que os dispêndios municipais evidenciaram, sinteticamente, os seguintes aspectos: a) as despesas com obras e serviços de engenharia totalizaram R\$ 234.865,55, sendo R\$ 197.853,03 pagos com recursos federais, R\$ 25.200,00 quitados com recursos estaduais e R\$ 11.812,52, com recursos próprios; e b) os subsídios do Prefeito e do vice foram fixados, respectivamente, em R\$ 5.000,00 e R\$ 2.500,00 mensais, consoante Lei Municipal n.º 194, de 27 de setembro de 2004.

No tocante aos gastos condicionados, verificaram os analistas desta Corte que: a) a despesa com recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério alcançou a quantia de R\$ 611.255,29, representando 57,40% da cota-parte recebida no exercício; b) a aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino atingiu o valor de R\$ 1.390.429,05 ou 25,63% da RIT; c) o Município despendeu com saúde a importância de R\$ 1.002.460,96 ou 18,48% da RIT; d) considerando o que determina o Parecer Normativo PN – TC – 12/2007, a despesa total com pessoal da municipalidade, já incluídas as do Poder Legislativo, alcançou o montante de R\$ 3.107.495,50 ou 44,80% da RCL; e e) da mesma



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03184/09

forma, os gastos com pessoal do Poder Executivo atingiram a soma de R\$ 2.932.861,33 ou 42,28% da RCL.

Especificamente, quanto aos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária – RREOs e aos Relatórios de Gestão Fiscal – RGFs exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Nacional n.º 101/2000), os inspetores da unidade técnica assinalaram que: a) os RREOs concernentes aos seis bimestres do exercício foram enviados ao Tribunal e devidamente publicados; e b) os RGFs referentes aos dois semestres do período analisado também foram encaminhados a esta Corte e regularmente divulgados.

Ao final de seu relatório, a unidade de instrução apresentou, de forma resumida, as máculas constatadas, quais sejam: a) insuficiência financeira para honrar compromissos de curto prazo no valor de R\$ 760.998,88; b) não contemplação das prioridades para 2008, falta de previsão e fixação das despesas de capital, carência de estabelecimento dos critérios a serem adotados na limitação de empenhos e de limite percentual máximo da reserva de contingência em relação à RCL, apresentação incompleta de demonstrativos, bem como ausência de comprovação da realização de audiência pública na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO; c) encaminhamento da Lei Orçamentária Anual – LOA ao Tribunal fora do prazo legal e desacompanhada da comprovação de audiência pública no seu procedimento de elaboração; d) divergência entre a despesa orçamentária informada na prestação de contas e a registrada no Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES na soma de R\$ 115.698,43; e) apresentação dos BALANÇOS ORÇAMENTÁRIO, FINANCEIRO e PATROMONIAL que não representam a real situação da Comuna; f) demonstração da dívida municipal que não reflete o seu montante real; g) dispêndios não licitados na importância de R\$ 282.019,58, correspondendo a 4,06% da despesa orçamentária total; h) aplicação na remuneração dos profissionais do magistério de apenas 57,40% da receita do FUNDEB; i) carência de empenhamento e pagamento de gastos com pessoal na quantia de R\$ 339.064,05; j) falta de remessa à Câmara Municipal dos balancetes mensais de junho a dezembro de 2008 e das prestações de contas dos exercícios de 2007 e 2008; k) irregularidades nas emissões de notas fiscais no total de R\$ 121.929,80; l) ausência de empenhamento e quitação das obrigações patronais devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS no montante aproximado de R\$ 463.960,34; m) gastos sem comprovação na importância de R\$ 598.586,55; e n) diferença de R\$ 303.367,72 entre o saldo disponível no BALANÇO PATRIMONIAL e o escriturado no BALANÇO FINANCEIRO.

Processadas as devidas citações, fls. 1.164/1.167 e 1.741/1.743, o Contador do Município durante o exercício financeiro de 2008, Dr. Sérgio Marcos Torres da Silva, bem como o representante legal do Mercadinho Jerusalém Ltda., Sr. Rui Nóbrega de Azevedo, deixaram o prazo transcorrer sem qualquer manifestação acerca, respectivamente, das falhas contábeis apontadas e das aquisições de mercadorias com base em notas fiscais supostamente adulteradas.

Já o ex-Prefeito da Urbe, Sr. Osvaldo Balduino Guedes Filho, apresentou contestação, fls. 1.172/1.740, onde juntou documentos e argumentou, em síntese, que: a) a insuficiência



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03184/09

financeira está relacionada à ausência de realização de despesas com folha de pessoal e encargos patronais; b) foram anexados documentos para elidir as falhas apontadas na LDO, que em seu art. 15 estabelece os critérios para limitação de empenhos; c) as inconformidades apontadas nos balanços e na dívida municipal se devem à ausência do registro de despesas em virtude da insuficiência financeira; d) o Mercado Jerusalém Ltda. foi vencedor em diversas licitações ao longo da sua gestão e o volume de dispêndios apontado como não licitado representa um índice tolerável de apenas 4,06% da despesa total do Município; e) as folhas de pessoal de dezembro e o décimo terceiro salário são suficientes para elevar os gastos com magistério ao patamar mínimo estipulado na legislação; f) os balancetes mensais protocolizados nesta Corte contêm declarações do Presidente da Câmara Municipal atestando a remessa de toda documentação de despesa; g) o livro de saídas de mercadorias apresentado pelo Mercado Jerusalém Ltda. atesta que as suas notas fiscais foram corretamente lançadas, com o recolhimento do imposto devido; h) não havia dotações orçamentárias suficientes para empenhar todas as dispêndios com pessoal; i) em razão de mudanças políticas, a atual Administração tem prejudicado à gestão anterior com o desaparecimento de inúmeros documentos necessários à comprovação da veracidade dos fatos; e j) foi confeccionado um novo BALANÇO PATRIMONIAL, que apresentava erro no saldo disponível para o exercício seguinte, cujo valor correto é aquele escriturado no BALANÇO FINANCEIRO.

Encaminhados os autos aos especialistas deste Pretório de Contas, estes, após o exame da referida peça processual de defesa, emitiram relatório, fls. 1.748/1.755, onde consideraram elididas as seguintes eivas: a) não contemplação das prioridades para 2008, falta de previsão e fixação das despesas de capital, carência de estabelecimento dos critérios a serem adotados na limitação de empenhos e de limite percentual máximo da reserva de contingência em relação à RCL, todas na LDO; b) falta de remessa à Câmara Municipal das prestações de contas dos exercícios de 2007 e 2008; e c) diferença de R\$ 303.367,72 entre o saldo disponível no BALANÇO PATRIMONIAL e o escriturado no BALANÇO FINANCEIRO. Em seguida, reduziram o montante dos gastos sem comprovação de R\$ 598.586,55 para R\$ 86.619,17. Por fim, mantiveram *in totum* o seu posicionamento exordial relativamente às demais irregularidades apontadas.

Ato contínuo, foram anexados aos autos novos documentos remetidos pelo antigo gestor da Comuna, Sr. Osvaldo Balduino Guedes Filho, fls. 1.756/1.795, bem como peças enviadas pela Secretaria de Estado da Receita em resposta à solicitações de informações feitas por este Tribunal, fls. 1.806/1.816 e 1.819/1.894. Após o exame da nova documentação, os peritos do Tribunal consideraram sanada a mácula respeitante aos dispêndios não licitados na importância de R\$ 282.019,58. Todavia, ratificaram o entendimento anterior quanto aos demais itens remanescentes.

Seguidamente, os técnicos deste Sinédrio de Contas elaboraram relatório complementar, fls. 1.910/1.911, onde refizeram os cálculos da importância efetivamente aplicada na valorização do magistério com recursos do FUNDEB, que passou a ser de R\$ 655.924,44, representando 61,59% da receita do fundo (R\$ 1.064.897,36).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03184/09

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ao se pronunciar acerca da matéria, fls. 1.913/1.922, opinou, em suma, pelo (a): a) emissão de parecer contrário à aprovação das contas do ex-Prefeito do Município de Junco do Seridó, Sr. Osvaldo Balduino Guedes Filho, relativas ao exercício de 2008; b) declaração de atendimento parcial aos preceitos da LRF; c) aplicação de multa ao referido gestor por transgressão a normas constitucionais e legais, nos termos do art. 56, inciso II, Lei Orgânica do TCE/PB; d) imputação de débito ao antigo Alcaide em razão da divergência verificada entre a despesa orçamentária informada na prestação de contas e a constante no SAGRES, das irregularidades detectadas na emissão de notas fiscais e dos gastos sem comprovação, conforme valores apurados pela unidade de instrução; e) comunicação à Receita Federal do Brasil acerca da mácula relativa ao não recolhimento das contribuições previdenciárias, parte patronal, para as medidas cabíveis; f) recomendação à atual gestão 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 g) envio de cópia da presente decisão à Procuradoria Geral de Justiça, para as providências cabíveis na forma da legislação aplicável.

Solicitação de pauta, conforme fls. 1.923/1.924 dos autos.

É o relatório.

PROPOSTA DE DECISÃO

AUDITOR RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Inicialmente, é importante destacar que a aplicação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério ascendeu de R\$ 611.255,29, fl. 1.153, para R\$ 655.924,44, mediante a inclusão proporcional dos encargos sociais devidos sobre a folha de pagamento dos professores (INSS, FGTS e PASEP), R\$ 44.669,15, concorde relatório complementar dos analistas desta Corte, fls. 1.910/1.911. Ou seja, o percentual aplicado no magistério passou de 57,40% para 61,59% da receita do fundo no período (R\$ 1.064.897,36), o que elimina a mácula inicialmente apontada.

Por outro lado, os inspetores da unidade técnica acolheram a documentação trazida pelo ex-gestor, fls. 1.756/1.795, e consideraram sanada a mácula respeitante à ausência de licitação para a realização de despesas com aquisição de gêneros alimentícios em favor do Mercado Jerusalém Ltda. na soma de R\$ 282.019,58, fl. 1.895. Contudo, em que pese o entendimento da unidade de instrução, as Tomadas de Preços n.ºs 004 e 005/2007, cujos contratos foram prorrogados mediante termos aditivos, não poderiam ser utilizadas para justificar despesas do exercício de 2008, já que a compra de alimentos não se enquadra nas exceções previstas no art. 57 da lei que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública (Lei Nacional n.º 8.666, de 21 de junho de 1993), *in verbis*:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03184/09

I - aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório;

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;

III – (Vetado).

IV - ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática, podendo a duração estender-se pelo prazo de até 48 (quarenta e oito) meses após o início da vigência do contrato. (grifo inexistente no original)

No tocante aos encargos patronais devidos pelo Poder Executivo de Junco do Seridó/PB ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS em 2008, observa-se que a folha de pagamento do pessoal ascendeu ao patamar de R\$ 2.932.861,33, nela compreendidos os elementos de despesas 11 – VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS (R\$ 2.607.608,90) e 04 – CONTRATAÇÃO POR TEMPO DETERMINADO (R\$ 325.252,43), fl. 1.160. Há que se esclarecer que os especialistas deste Pretório de Contas computaram, no montante acima, os gastos com salários em atraso referentes aos meses de outubro a dezembro e 13º salário de 2008, R\$ 339.064,05, que não haviam sido empenhados, contabilizados e pagos no exercício em análise, fls. 1.155/1.156.

Logo, é fácil perceber que a soma das obrigações patronais empenhadas e pagas no período *sub studio*, segundo dados do SAGRES, R\$ 181.269,15, ficou aquém do montante efetivamente devido à autarquia federal, R\$ 645.229,49, que corresponde a 22% da remuneração paga, consoante disposto no art. 195, inciso I, alínea “a”, da Constituição Federal, c/c os arts. 15, inciso I, e 22, incisos I e II, alínea “b”, da Lei de Custeio da Previdência Social (Lei Nacional n.º 8.212/91), *verbatim*:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I – do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviços, mesmo sem vínculo empregatício;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03184/09

Art. 15. Considera-se:

I – empresa - a firma individual ou sociedade que assume o risco de atividade econômica urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, bem como os órgãos e entidades da administração pública direta, indireta e fundacional;

Art. 22. A contribuição a cargo da empresa, destinada à Seguridade Social, além do disposto no art. 23, é de:

I – vinte por cento sobre o total das remunerações pagas, devidas ou creditadas a qualquer título, durante o mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos que lhe prestem serviços, destinadas a retribuir o trabalho, qualquer que seja a sua forma, inclusive as gorjetas, os ganhos habituais sob a forma de utilidades e os adiantamentos decorrentes de reajuste salarial, quer pelos serviços efetivamente prestados, quer pelo tempo à disposição do empregador ou tomador de serviços, nos termos da lei ou do contrato ou, ainda, de convenção ou acordo coletivo de trabalho ou sentença normativa.

II – para o financiamento do benefício previsto nos arts. 57 e 58 da Lei n.º 8.213, de 24 de julho de 1991, e daqueles concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho, sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, no decorrer do mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos:

a) (*omissis*)

b) 2% (dois por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante esse risco seja considerado médio; (destaques ausentes no texto de origem)

Uma vez que não houve dispêndios com salário família em 2008, deixaram de ser empenhadas, contabilizadas e pagas despesas com contribuições previdenciárias patronais em favor do INSS na quantia aproximada de R\$ 463.960,34, representando 71,91% do montante devido pelo Executivo de Junco do Seridó/PB, relativo à competência de 2008, R\$ 645.229,49. Todavia, necessário frisar que o cálculo do valor exato da dívida deverá ser realizado pela Receita Federal do Brasil – RFB, entidade responsável pela fiscalização e cobrança das contribuições previdenciárias devidas ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

Nada obstante, cabe assinalar que a irregularidade em tela, respeitante aos encargos securitários devidos pelo empregador e não recolhidos à Previdência Social, representa séria ameaça ao equilíbrio financeiro e atuarial que deve perdurar nos sistemas previdenciários, com vistas a resguardar o direito dos segurados em receber seus benefícios no futuro. Além disso, a situação ora descrita pode ser enquadrada como ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública, conforme estabelece o art. 11, inciso I, da lei que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03184/09

enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional (Lei Nacional n.º 8.429, de 2 de junho de 1992), *verbo ad verbum*:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da Administração Pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres da honestidade, imparcialidade, legalidade e a lealdade às instituições, e notadamente:

I – praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência; (nossos grifos)

Em relação aos registros contábeis, os peritos do Tribunal observaram, ainda, que a despesa orçamentária informada no SAGRES, R\$ 7.058.283,43, diverge do montante escriturado na prestação de contas, R\$ 6.942.585,00, fls. 1.150/1.151. Esse fato, aliado à carência de empenhamento, contabilização e pagamento de dispêndios com pessoal, R\$ 339.064,05, e com as obrigações patronais devidas ao INSS pelo Poder Executivo de Junco do Seridó/PB no exercício, R\$ 463.960,34, além de prejudicar a análise dos técnicos deste Sinédrio de Contas, compromete a confiabilidade da escrituração contábil, pois resulta na imperfeição dos demonstrativos que compõem a prestação de contas, que deixaram de refletir a realidade orçamentária, financeira e patrimonial do Município.

Isso significa que o profissional de contabilidade não registrou as informações contábeis na forma prevista, não somente nos artigos 83 a 106 da Lei Nacional n.º 4.320/64, mas, especificamente quanto aos gastos com pessoal e encargos patronais, também no art. 50, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Nacional n.º 101, de 4 de maio de 2000), que demarcou o regime de competência para a despesa pública, *ad litteram*:

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

I - (*omissis*)

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. (grifamos)

Em virtude das omissões ora comentadas, não somente os BALANÇOS ORÇAMENTÁRIO, FINANCEIRO e PATRIMONIAL, mas também os DEMONSTRATIVOS DOS RESTOS A PAGAR, DA DÍVIDA FLUTUANTE e DAS DESPESAS COM PESSOAL foram elaborados sem respeitar todos os princípios fundamentais de contabilidade previstos nos artigos 2º e 3º da Resolução do Conselho Federal de Contabilidade n.º 750, de 29 de dezembro de 1993, devidamente publicada no Diário Oficial da União – DOU, datado de 31 de dezembro do mesmo ano, *verbis*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03184/09

Art. 2º - Os Princípios Fundamentais de Contabilidade representam a essência das doutrinas e teorias relativas à Ciência da Contabilidade, consoante o entendimento predominante nos universos científico e profissional de nosso País. Concernem, pois, à Contabilidade no seu sentido mais amplo de ciência social, cujo objeto é o Patrimônio das Entidades.

Art. 3º - São Princípios Fundamentais de Contabilidade:

- I) o da ENTIDADE;
- II) o da CONTINUIDADE;
- III) o da OPORTUNIDADE;
- IV) o do REGISTRO PELO VALOR ORIGINAL;
- V) o da ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA;
- VI) o da COMPETÊNCIA; e
- VII) o da PRUDÊNCIA.

Igualmente inserida no rol das irregularidades elencadas na instrução do feito encontra-se a carência de disponibilidade de recursos para liquidar os compromissos de curto prazo, fl. 1.156. Isto é, enquanto o saldo disponível em 31 de dezembro de 2008 atingiu a importância de R\$ 65.815,05, as obrigações assumidas no final do ano alcançaram a soma de R\$ 826.813,93, sendo R\$ 463.960,34 de encargos patronais não recolhidos ao INSS, R\$ 339.064,05 de despesas com salários em atraso do período não contabilizados, e R\$ 23.789,54 de restos a pagar processados, revelando uma insuficiência financeira da ordem de R\$ 760.998,88.

Entrementes, considerando que o montante dos compromissos apontado diz respeito ao total devido no período e não apenas nos dois últimos quadrimestres do ano (art. 42 da LRF), cabem recomendações à atual administração municipal com vistas ao fiel cumprimento ao disposto no art. 1º, § 1º, da venerada Lei Complementar Nacional n.º 101, de 04 de maio de 2000, *ipsis litteris*:

Art. 1º. (*omissis*)

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal 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. (grifos nossos)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03184/09

Também foram objeto de censura as peças de planejamento para o exercício financeiro de 2008. Notadamente em referência à Lei Municipal n.º 244/2007, que estabeleceu as diretrizes orçamentárias para o período *sub judice*, foi destacado o envio incompleto de peças do ANEXO DE METAS FISCAIS, diante da ausência da memória e metodologia de cálculo que justificassem os resultados pretendidos no demonstrativo das metas anuais, bem como da não demonstração da evolução do patrimônio líquido nos últimos 03 (três) exercícios. E, acerca da Lei Municipal n.º 252/2007, que dispõe sobre o orçamento para o exercício em tela, constatou-se o seu envio ao Tribunal fora do prazo legal. Ademais, para ambas as normas, os inspetores da unidade técnica reclamaram, ainda, a comprovação da realização de audiências públicas durante as fases de elaboração e discussão.

Isso significa que o ex-Prefeito Municipal, Sr. Osvaldo Balduino Guedes Filho, não cumpriu integralmente as determinações contidas no art. 5º, § 1º, e no art. 7º, § 1º, da Resolução Normativa RN – TC – 07/2004, na sua redação dada pela Resolução Normativa RN – TC – 05/2006, bem como no art. 4º, § 2º, incisos II e III, e no texto original do art. 48, parágrafo único, da LRF, todos em vigor durante o período em análise, respectivamente, senão vejamos:

Art. 5º – (*omissis*)

§ 1º Cópia autêntica da LDO e seus anexos, conforme disposto no inciso II, § 2º, art. 35 do ADCT/CF combinado com os artigos 165, § 2º da CF, 166 da CE, e 4º da LRF, com a devida comprovação de sua publicação no veículo de imprensa oficial do município, quando houver, ou no Diário Oficial do Estado, deve ser enviada ao Tribunal, até o quinto dia útil do mês subsequente à sua publicação, acompanhada da correspondente mensagem de encaminhamento ao Poder Legislativo, e da comprovação da realização de audiência pública prevista no artigo 48 da LRF.

(...)

Art. 7º – (...)

§ 1º Cópia autêntica da LOA e seus anexos, conforme disposto no art. 165, inciso III, parágrafos 5º a 9º da CF, combinado com os art. 166, § 4º, e 167 da CE, os art. 2º a 8º e 22 a 33 da Lei 4.320/64, e o art. 5º da LRF, com a comprovação de sua publicação no veículo de imprensa oficial do Município, quando houver, ou no Diário Oficial do Estado, deve ser enviada ao Tribunal, até o quinto dia útil do mês subsequente à sua publicação, devidamente acompanhada da correspondente mensagem do seu encaminhamento ao Poder Legislativo e da evidência de realização de audiência pública prevista no artigo 48 da LRF.

Art. 4º (...)

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03184/09

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

Art. 48. (...)

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos. (grifos inexistentes nos originais)

Em seguida, os analistas desta Corte, em razão de denúncia feita por representante do Legislativo Mirim, fls. 353/364, verificaram, durante a inspeção realizada na Comuna, que os balancetes mensais relativos ao período de junho a dezembro de 2008 não foram remetidos à Câmara Municipal, fls. 1.158/1.159, descumprindo, por conseguinte, determinação expressa do art. 48, § 3º, da Lei Orgânica do TCE/PB (Lei Complementar Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993).

Desta feita, cabe destacar que os balancetes encaminhados mensalmente ao Tribunal pelos gestores públicos municipais servem como meio de acompanhamento da execução das receitas e despesas públicas. Na verdade, são peças de suma importância, haja vista que, após a sua consolidação anual, teremos extraído a prestação de contas do exercício financeiro do respectivo órgão ou entidade.

Neste sentido, a Lei Orgânica do TCE/PB – LOTCE/PB, em seu artigo 48, §§ 1º a 4º, definiu que os balancetes apresentados ao Tribunal de Contas serão, também, enviados ao Poder Legislativo, devidamente acompanhados das cópias dos comprovantes de despesas. O descumprimento, em virtude de sua gravidade, poderia acarretar o bloqueio da movimentação das contas bancárias do Município e de suas respectivas entidades da administração indireta, *verbum pro verbo*.

Art. 48 – (*omissis*)

§ 1º - Para habilitar o Tribunal a acompanhar e julgar suas contas, os Municípios lhe enviarão, mensalmente, até o último dia do mês subsequente ao vencido e na forma prevista em instruções específicas, os balancetes acompanhados de cópia dos devidos comprovantes de despesas a que se



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03184/09

refiram, tais, como recibos, faturas, documentos fiscais e outros demonstrativos necessários.

§ 2º - O atraso na remessa dos balancetes mensais dos Municípios ao Tribunal de Contas autoriza este último a determinar às instituições financeiras depositárias, enquanto persistir o atraso, o bloqueio da movimentação das contas bancárias do Município e respectivas entidades da administração indireta.

§ 3º - Os balancetes, acompanhados de cópias dos devidos comprovantes de despesas, de que trata o § 1º deste artigo, serão enviados também à Câmara Municipal competente até o último dia útil do mês subsequente ao vencido.

§ 4º - No caso de não cumprimento do parágrafo anterior, o Tribunal de Contas do Estado tomará providências para que sejam adotadas medidas de que trata o § 2º deste artigo. (destaque ausente no texto de origem)

Da mesma forma, em virtude da denúncia apresentada por Vereador da Urbe, fls. 353/364, a unidade de instrução examinou os dispêndios realizados no período *sub judice* em favor do Mercado Jerusalém Ltda., destinados à aquisição de gêneros alimentícios, e constatou as seguintes irregularidades: a) emissão de 36 (trinta e seis) notas fiscais, no total de R\$ 121.929,80, em datas anteriores à da autorização do talonário, fls. 769/804; b) existência de recibos da referida empresa EM BRANCO e/ou SEM DATA, fls. 806/824; c) ausência de assinatura do responsável em vários termos de recebimento das mercadorias, fls. 825/986; d) divergência entre as datas de emissão de algumas notas fiscais e as dos recibos correspondentes; e e) carência da discriminação das mercadorias nos documentos fiscais, escrituradas de forma genérica como COMPRAS DIVERSAS.

A princípio, merece destaque o fato de que os gastos públicos passam obrigatoriamente pelas fases de empenho, liquidação e pagamento. Após o empenho, vem a liquidação da despesa, ocasião em que, do montante empenhado, deverá ser quantificado com exatidão o crédito do prestador do serviço através da documentação hábil (nota fiscal, recibo, atesto etc.). Por fim, tem-se o efetivo pagamento. Por sua vez, a comprovação de dispêndios mediante notas fiscais irregulares revela a possível prática de diversos ilícitos, notadamente o crime contra a ordem tributária, descrito no art. 1º, inciso III, da Lei Nacional n.º 8.137, de 27 de dezembro de 1990, *in verbis*:

Art. 1º Constitui crime contra a ordem tributária suprimir ou reduzir tributo, ou contribuição social e qualquer acessório, mediante as seguintes condutas:

I – (...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03184/09

III – falsificar ou alterar nota fiscal, fatura, duplicata, nota de venda, ou qualquer outro documento relativo à operação tributável;

Outrossim, importa notar que imperativa é não só a prestação de contas, mas também a sua completa e regular prestação, já que a ausência ou a imprecisão de documentos que inviabilizem ou tornem embaraçoso o seu exame é tão grave quanto a omissão do próprio dever de prestá-las, sendo de bom alvitre assinalar que a simples indicação, em extratos, notas de empenho, notas fiscais ou recibos, do fim a que se destina o dispêndio não é suficiente para comprová-lo, regularizá-lo ou legitimá-lo.

Da mesma forma, dignos de referência são os ensinamentos dos festejados doutrinadores J. Teixeira Machado Júnior e Heraldo da Costa Reis, *in* Lei 4.320 Comentada, 28 ed, Rio de Janeiro: IBAM, 1997, p. 125, *verbo ad verbum*:

Os comprovantes da entrega do bem ou da prestação do serviço não devem, pois, limitar-se a dizer que foi fornecido o material, foi prestado o serviço, mas referir-se à realidade de um e de outro, segundo as especificações constantes do contrato, ajuste ou acordo, ou da própria lei que determina a despesa.

Sendo assim, cabem recomendações à atual gestão municipal para que adote medidas visando o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle dos gastos realizados, não somente em relação à fiel observância de todas as fases da despesa pública, especialmente a etapa de liquidação, mas também no que respeita às formalidades inerentes à sua comprovação, mediante rígida conferência da documentação que irá lastrear as operações implementadas.

Feitas essas colocações, merece destaque o fato de que, dentre outras irregularidades e ilegalidades, pelo menos duas das máculas remanescentes nos presentes autos constituem motivo de emissão, pelo Tribunal, de parecer contrário à aprovação das contas do ex-Prefeito Municipal de Junco do Seridó/PB, conforme disposto nos itens "2", "2.5" e "2.9", do Parecer Normativo PN – TC – 52/2004, *ad litteram*:

2. 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:

(...)

2.5. não retenção e/ou não recolhimento das contribuições previdenciárias aos órgãos competentes (INSS ou órgão do regime próprio de previdência, conforme o caso), devidas por empregado e empregador, incidentes sobre remunerações pagas pelo Município;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03184/09

(...)

2.9. incompatibilidade não justificada entre os demonstrativos, inclusive contábeis, apresentados em meios físico e magnético ao Tribunal;
(destaques inexistentes no texto original)

Assim, diante das transgressões a disposições normativas do direito objetivo pátrio, decorrentes da conduta implementada pelo Chefe do Poder Executivo da Comuna de Junco do Seridó/PB durante o exercício financeiro de 2008, Sr. Osvaldo Balduino Guedes Filho, resta configurada a necessidade imperiosa de imposição da multa de R\$ 2.000,00, prevista no art. 56 da Lei Orgânica do TCE/PB (Lei Complementar Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993), sendo o ex-gestor enquadrado nos seguintes incisos do referido artigo, *verbis*:

Art. 56. O Tribunal poderá também aplicar multa de até Cr\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de cruzeiros) aos responsáveis por:

I – (*omissis*)

II – infração grave a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

Ex positis, proponho que o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba:

- 1) Com base no art. 71, inciso I, c/c o art. 31, § 1º, da Constituição Federal, no art. 13, § 1º, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1º, inciso IV, da Lei Complementar Estadual n.º 18/93, **EMITA PARECER CONTRÁRIO** à aprovação das contas de governo do ex-Prefeito Municipal de Junco do Seridó/PB, Sr. Osvaldo Balduino Guedes Filho, relativas ao exercício financeiro de 2008, encaminhando a peça técnica à consideração da eg. Câmara de Vereadores do Município para julgamento político.
- 2) Com apoio no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 18/93, **JULGUE IRREGULARES** as contas de gestão do ex-Ordenador de Despesas da Comuna no exercício financeiro de 2008, Sr. Osvaldo Balduino Guedes Filho.
- 3) **APLIQUE MULTA** ao ex-Chefe do Poder Executivo da Urbe, Sr. Osvaldo Balduino Guedes Filho, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), com base no que dispõe o art. 56 da Lei Complementar Estadual n.º 18/93 – LOTCE/PB.
- 4) **FIXE** o prazo de 30 (trinta) dias para pagamento voluntário da penalidade ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, conforme previsto no art. 3º, alínea "a", da Lei Estadual n.º 7.201, de 20 de dezembro de 2002, cabendo à Procuradoria Geral do Estado da Paraíba, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, velar



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03184/09

pelo integral cumprimento da deliberação, sob pena de intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba, e na Súmula n.º 40 do eg. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.

5) *ENCAMINHE* cópias da presente deliberação ao Promotor de Justiça da Comarca de Santa Luzia/PB, Dr. Pedro Alves da Nóbrega, bem como aos Vereadores da Comuna, Srs. Heleno Antônio dos Santos e José Ivaldo Donato Nóbrega, subscritores de representação e denúncias formuladas em face do Sr. Osvaldo Balduino Guedes Filho, para conhecimento.

6) *FAÇA* recomendações no sentido de que o atual Prefeito Municipal de Junco do Seridó/PB, Sr. Cosmo Simões de Medeiros, não repita as irregularidades apontadas no relatório da unidade técnica deste Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes.

7) Com fulcro no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Constituição Federal, *COMUNIQUE* à Delegacia da Receita Federal do Brasil, em Campina Grande/PB, acerca da carência de pagamento ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS de parte das contribuições previdenciárias patronais incidentes sobre as remunerações pagas pelo Poder Executivo do Município de Junco do Seridó/PB, respeitantes à competência de 2008.

8) Igualmente, com apoio no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, cabeça, da Lei Maior, *REMETA* cópias das peças técnicas, fls. 1.148/1.163, 1.748/1.755, 1.895/1.896 e 1.910/1.911, do parecer do Ministério Público Especial, fls. 1.913/1.922, bem como desta decisão à augusta Procuradoria Geral de Justiça do Estado da Paraíba para as providências cabíveis.

É a proposta.