



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 01962/07

Objeto: Recurso de Reconsideração
Relator: Auditor Renato Sérgio Santiago Melo
Redator: Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Impetrante: Damião Balduino da Nóbrega
Advogados: Dr. José Lacerda Brasileiro e outros
Procuradora: Luciene Morais da Silva
Interessados: Djair Jacinto de Morais e outros

EMENTA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS – PREFEITO – AGENTE POLÍTICO – CONTAS DE GOVERNO – EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO – PREFEITO – ORDENADOR DE DESPESAS – CONTAS DE GESTÃO – IRREGULARIDADE – APLICAÇÃO DE MULTAS – FIXAÇÃO DE PRAZO PARA PAGAMENTO – DETERMINAÇÃO PARA CERTIFICAR A RESTITUIÇÃO DE VALORES – ORDENAÇÃO DE DESENTRANHAMENTO DE PEÇAS PARA ANÁLISE – RECOMENDAÇÕES – REPRESENTAÇÕES – INTERPOSIÇÃO DE RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO – REMÉDIO JURÍDICO ESTABELECIDO NO ART. 31, INCISO II, C/C O ART. 33, AMBOS DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N.º 18/1993 – Elementos probatórios capazes de elidir parte das irregularidades constatadas – Eivas remanescentes que, no presente caso, não comprometem o equilíbrio das contas. Conhecimento e provimento parcial do recurso. Emissão de parecer prévio favorável. Julgamento regular das contas de gestão. Remessa dos autos à Corregedoria da Corte.

ACÓRDÃO APL – TC – 0302/11

Vistos, relatados e discutidos os autos do *RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO* interposto pelo ex-Prefeito Municipal de Salgadinho/PB, Sr. Damião Balduino da Nóbrega, em face das decisões desta Corte de Contas consubstanciadas no *PARECER PPL – TC – 00049/10* e no *ACÓRDÃO APL – TC – 00345/10*, ambos de 22 de abril de 2010, publicados no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB em 30 de abril do mesmo ano, acordam os Conselheiros integrantes do *TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA*, em sessão plenária realizada nesta data, com a declaração de impedimento do Conselheiro Flávio Sátiro Fernandes, vencida a proposta de decisão do relator e os votos dos Conselheiros Antônio Nominando Diniz Filho e Umberto Silveira Porto, na conformidade da divergência do Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira, que foi acompanhada pelo Conselheiro Arthur Paredes Cunha Lima, e do voto de desempate do Presidente, Conselheiro Fernando Rodrigues Catão, em:

1) Por unanimidade, *TOMAR* conhecimento do recurso, diante da legitimidade do recorrente e da tempestividade de sua apresentação, e, no mérito, dar-lhe provimento parcial.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 01962/07

2) Por maioria, *TORNAR INSUBSISTENTE* o *PARECER PPL – TC – 00049/10* e emitir outro, agora favorável à aprovação das contas de governo, relativas ao exercício financeiro de 2006, encaminhando a nova deliberação à consideração da eg. Câmara de Vereadores do Município para julgamento político da referida autoridade.

3) Por maioria, *JULGAR REGULARES* as contas de gestão do ordenador de despesa, no período *sub examine*, Sr. Damião Balduino da Nóbrega, mantendo, contudo, as demais deliberações consubstanciadas no *ACÓRDÃO APL – TC – 00345/10*.

4) Por unanimidade, *REMETER* os presentes autos à Corregedoria deste Sinédrio de Contas para as providências que se fizerem necessárias.

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, 27 de abril de 2011

Conselheiro Fernando Rodrigues Catão
Presidente

Auditor Renato Sérgio Santiago Melo
Relator

Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Formalizador do ato

Presente:
Representante do Ministério Público Especial



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 01962/07

RELATÓRIO

AUDITOR RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Esta Corte, em sessão plenária realizada no dia 22 de abril de 2010, através do *PARECER PPL – TC – 00049/10*, fls. 6.675-A/6.675-B, e do *ACÓRDÃO APL – TC – 00345/10*, fls. 6.676/6.704, ambos publicados no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB em 30 de abril do mesmo ano, fls. 6.705/6.706, ao analisar as contas do exercício financeiro de 2006 oriundas do Município de Salgadinho/PB, decidiu: a) emitir parecer contrário à aprovação das contas de governo do ex-Prefeito, Sr. Damião Balduino da Nóbrega; b) julgar irregulares as contas de gestão da referida autoridade; c) aplicar multa ao ex-gestor no valor de R\$ 5.810,00; d) impor penalidades individuais aos membros da Comissão Permanente de Licitação – CPL da Comuna em 2006, Sr. Abílio Gomes Meira Neto, Sra. Tereza Jaqueline Meira de Farias Fernandes e Sr. Rogério Medeiros de Souza, na quantia de R\$ 500,00; e) fixar prazo para o pagamento das coimas; f) determinar a verificação de registro contábil na análise das contas da Urbe relativas a 2010; g) ordenar o desentranhamento de licitações, relatórios técnicos e laudo do Instituto de Polícia Científica do Estado da Paraíba – IPC/PB para exame em processo específico; h) fazer recomendações à atual Prefeita, Sra. Débora Cristiane Farias de Moraes; e i) realizar representações à Delegacia da Receita Federal do Brasil, bem como à Procuradoria Geral de Justiça do Estado da Paraíba para as providências cabíveis.

As supracitadas decisões tiveram como base as seguintes irregularidades remanescentes: a) imperfeições nos dados registrados no Relatório de Gestão Fiscal – RGF do segundo semestre do período; b) carência de comprovação das publicações dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária – REOs e de Gestão Fiscal – RGFs do período; c) ausência de demonstrativos componentes do REO do sexto bimestre e do RGF do segundo semestre do exercício; d) inconformidades na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual; e) registro contábil no Balanço Patrimonial sem especificação detalhada de seus componentes; f) não apresentação de informação acerca do saldo da dívida municipal ao final do exercício; g) processamento irregular de dispêndio com obra de construção de módulos sanitários na importância de R\$ 44.990,50; h) ausência de realização de diversos procedimentos licitatórios para despesas no montante de R\$ 129.138,15; i) contratação de profissionais para serviços típicos da administração pública sem a implementação de concurso público; j) comprometimento do caráter competitivo em algumas licitações realizadas; k) empenhamento de dispêndios com pessoal de 2006 em 2007 em desrespeito ao regime de competência da despesa pública na soma de R\$ 113.061,80; l) pagamento de R\$ 15.000,00 através da tesouraria da parcela de gasto com a recuperação de estradas vicinais; m) não recolhimento ao INSS de contribuições securitárias retidas dos servidores municipais na importância de R\$ 26.091,38; e n) carência de empenhamento, contabilização e pagamento de parte das obrigações patronais devidas à previdência social no total de R\$ 173.347,62.

Não resignado, o ex-Chefe do Poder Executivo de Salgadinho/PB, Sr. Damião Balduino da Nóbrega, interpôs, em 15 de maio de 2010, recurso de reconsideração. A referida peça processual está encartada aos autos, fls. 6.716/6.881, onde o interessado apresentou



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 01962/07

documentos e alegou, em síntese, que: a) os REOs e RGFs foram publicados no Diário Oficial do Município e afixados em locais de visitação pública, conforme comprova a documentação anexa; b) do montante remanescente como despesas não licitadas, R\$ 129.138,15, devem ser subtraídos os gastos com assessoria contábil, respaldados em inexigibilidade de licitação (R\$ 42.000,00) e com assessoria jurídica, lastreados em certame licitatório (R\$ 36.450,00); c) a perícia na documentação respeitante aos Convites n.ºs 011, 012 e 013/2006 foi realizada fora dos padrões legais, sem a convocação dos interessados e, portanto, cerceando seu direito de defesa; d) os Convites n.ºs 12 e 13/2006 foram cancelados ainda em 2006 e apenas uma pequena despesa foi realizada com lastro no Convite n.º 11/2006, sem danos ao erário; e) todas as contribuições previdenciárias dos servidores foram descontadas e repassadas ao INSS, procedimento feito de forma direta através de desconto na cota-parte do Fundo de Participação dos Municípios – FPM; f) não ocorreu apropriação indébita previdenciária, pois, do montante descontado do FPM, primeiro apropria-se a parcela dos segurados e depois os débitos do empregador; e g) não há qualquer pendência em relação às obrigações patronais devidas pela Comuna à previdência social, pois todo e qualquer débito foi confessado e parcelado em data pretérita, consoante documentos acostados.

Ato contínuo, o álbum processual foi encaminhado aos peritos deste Sinédrio de Contas, que emitiram relatório, fls. 6.884/6.887, onde entenderam, ao final, que: a) o recurso de reconsideração lançado nos autos deve ser recebido, posto que atendidos os pressupostos de admissibilidade previstos no Regimento Interno desta Corte de Contas; e b) no mérito, a reconsideração deve ser parcialmente provida para afastar do rol de irregularidades apenas aquela relativa à suposta apropriação indébita previdenciária, mantendo-se na íntegra todas as demais.

Instado a se pronunciar, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas emitiu parecer, fls. 6.889/6.891, onde opinou pelo conhecimento do recurso e, no mérito, pelo seu provimento parcial, para afastar as falhas respeitantes ao não recolhimento ao INSS de contribuições securitárias retidas dos servidores municipais e à não publicação dos REOs e RGFs, mantendo-se os demais termos do Parecer PPL – TC – 00049/10 e do Acórdão APL – TC – 00345/10.

Solicitação de pauta, conforme fls. 6.892/6.893 dos autos.

É o relatório.

PROPOSTA DE DECISÃO

AUDITOR RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Recurso de reconsideração contra decisão do Tribunal de Contas é remédio jurídico – *remedium juris* – que tem sua aplicação própria, indicada no art. 31, inciso II, c/c o art. 33, ambos da Lei Complementar Estadual n.º 18/93 – Lei Orgânica do TCE/PB –, sendo o meio pelo qual o responsável ou interessado, ou o Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de 15 (quinze) dias, interpõe pedido, a fim de obter a reforma ou a anulação da decisão que refuta ofensiva a seus direitos, e será apreciado por quem houver proferido o aresto vergastado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 01962/07

In radice, evidencia-se que o recurso interposto pelo ex-Prefeito do Município Salgadinho/PB, Sr. Damião Balduino da Nóbrega, atende aos pressupostos processuais de legitimidade e tempestividade, sendo, portanto, passível de conhecimento por este eg. Tribunal. Entrementes, quanto ao aspecto material, constata-se que os argumentos e documentos apresentados pelo recorrente são capazes de eliminar apenas parte de uma das máculas remanescentes, persistindo todos os demais itens que motivaram as decisões hostilizadas.

Com efeito, no que diz respeito à ausência de comprovação das publicações dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária – REOs e dos Relatórios de Gestão Fiscal – RGFs relativos ao exercício financeiro de 2006, em que pese o novo entendimento dos técnicos deste Pretório de Contas, fl. 6.886, é fácil perceber que os demonstrativos juntados ao recurso, não têm características de jornal impresso, mas sim, de peças produzidas em computador, fls. 6.741/6.804. Ademais, não foram apresentadas declarações de representantes dos órgãos e entidades onde os relatórios poderiam ter sido divulgados, tais como, Câmara de Vereadores, prédio dos Correios e outros. Logo, a irregularidade permanece.

Entretanto, embora o interessado não tenha se pronunciado especificamente sobre o item concernente à ausência de demonstrativos que deveriam integrar o REO – 6º bimestre e o RGF – 2º semestre, ao perscrutar os documentos que integram a peça recursal, verifica-se que foram apensados aos autos o Anexo III – Demonstrativo da Receita Corrente Líquida, o Anexo VII – Demonstrativo do Resultado Primário e o Anexo X – Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, fls. 6.765/6.767, todos faltantes no REO – 6º bimestre enviado inicialmente para a análise do Tribunal, fls. 314/321. Ou seja, parte da falha apontada do relatório exordial, fl. 1.287, foi suprimida.

Logo, a irregularidade quanto à incorreta elaboração do REO – 6º bimestre e do RGF – 2º semestre por não conterem todos os demonstrativos exigidos pelas Portarias n.ºs 586 e 587/2005 da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, permanece ainda pela ausência, no primeiro, dos Anexos VI, IX, XI, XIV, XV, XVI e XVIII, e, no segundo, dos Anexos V, VI e VII. Como já dito no Acórdão APL – TC – 00345/10, fl. 6.688, esse fato, além de denotar certo descaso da administração municipal aos ditames da Lei Nacional n.º 4.320/64, prejudica a limpidez das contas públicas, princípio introduzido pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, onde o REO e o RGF figuram como objeto dessa transparência (artigos 1º, § 1º, e 48).

No que tange às contribuições previdenciárias dos segurados devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, não obstante também o posicionamento dos analistas desta Corte, fls. 6.885/6.886, impende repisar que, com base nos registros contábeis da própria Comuna, fls. 82 e 323/324, ficou patente que dos R\$ 107.038,75 retidos dos servidores municipais, apenas R\$ 80.947,37 foram repassados à Previdência Social, restando uma diferença a recolher de R\$ 26.091,38. Por sua vez, o não repasse das contribuições previdenciárias retidas pela Urbe dos segurados vinculados ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS pode caracterizar a situação de apropriação indébita previdenciária, consoante estabelecido no Código Penal Brasileiro (art. 168-A).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 01962/07

Da mesma forma, permanece a mácula concernente à carência de empenhamento, contabilização e recolhimento, no período de sua competência, dos encargos patronais devidos pelo Município ao INSS na importância de R\$ 173.347,62, dessa vez em consonância com as conclusões dos inspetores da unidade técnica, fls. 6.885/6.886. Importa notar que a existência de parcelamento de débito não elide a falha em comento, servindo apenas para ratificá-la, pois, na época oportuna, a Comuna não recolheu os valores patronais devidos à Previdência Social.

Em todo caso, vale lembrar que foi assegurado na decisão guerreada, fls. 6.699/6.700, que o cálculo das quantias exatas, tanto da obrigação patronal, quanto da parcela devida pelos servidores municipais, deverá ser realizado pela Receita Federal do Brasil – RFB, entidade responsável pela fiscalização e cobrança das contribuições previdenciárias devidas à Autarquia de Previdência Federal.

Em seguida, impende esclarecer que os gastos com as contratações de assessorias jurídica (R\$ 36.540,00) e contábil (R\$ 42.000,00) não integram o rol das despesas não licitadas, que persistem na soma de R\$ 129.138,15. Ademais, fica mantido o item relativo ao comprometimento do caráter competitivo nos Convites n.ºs 11, 12 e 13/2006. Ressalte-se, por oportuno, que os interessados foram devidamente notificados, fls. 6.579/6.586, para se manifestarem acerca do Laudo n.º 1.299/2009 emitido pelo Instituto de Polícia Científica do Estado da Paraíba – IPC/PB, que serviu apenas para subsidiar o entendimento dos especialistas do Tribunal. Portanto, não há que se falar em cerceamento de direito de defesa.

Por fim, impende salientar que as demais irregularidades remanescentes não devem sofrer quaisquer reparos, seja em razão da carência de pronunciamento da impetrante sobre elas, seja porque as informações e os documentos inseridos no caderno processual não induziram à sua modificação por provocação ou ato oficial.

Ante o exposto, proponho que o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba:

1) *TOME* conhecimento do recurso, diante da legitimidade do recorrente e da tempestividade de sua apresentação, e, no mérito, *DÊ-LHE PROVIMENTO PARCIAL* apenas para eliminar parte da mácula respeitante à ausência de demonstrativos componentes do Relatório Resumido de Execução Orçamentária – REO do sexto bimestre do exercício, tendo em vista a apresentação dos Anexos III, VII e X.

2) *REMETA* os presentes autos à Corregedoria deste Sinédrio de Contas para as providências que se fizerem necessárias.

É a proposta.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 01962/07

VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO FÁBIO TÚLIO FILGUEIRAS NOGUEIRA

Prima facie, inobstante merecer destaque a percuciente proposta de voto expendida pelo Auditor Renato Sérgio Santiago Melo, a qual concordo em vários aspectos, ousou dissentir desta, pontualmente, pelos motivos a seguir delineados.

No caso concreto, as máculas que, no sentir do Relator, repercutem de forma negativa sobre as contas em questão repousam na realização de despesas sem prévio procedimento licitatório, quando legalmente exigido, no valor de R\$ 129.138,15 e ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias patronais no montante de R\$ 173.347,62.

No que tange às despesas carentes de licitação, vale ressaltar que estas correspondem a 3,14% das despesas orçamentárias totais (DORT). É sabido e ressabido que esta Corte de Contas, em situações análogas, tem se postado pela relevação da imperfeição, haja vista o ínfimo percentual de gastos não amparados pelo regular certame e, conseqüentemente, a pequena possibilidade de lesões ao erário. Portanto, a coerência me impulsiona a desconsiderar tal falha para fins de reprovação das contas em epígrafe.

Em relação às contribuições previdenciárias patronais, aponta o Órgão Auditor, com esteio na folha de pagamento dos servidores da Comuna, que o valor devido ao Regime Geral de Previdência Social, no exercício em disceptação, alcançaria a cifra de aproximadamente R\$ 271.000,00, dos quais apenas R\$ 98.225,45 haviam sido recolhidos aos cofres da Autarquia federal, equivalente a 36,24% do montante total.

De pronto, malgrado se mostrar bastante próximo do real, é de bom alvitre frisar que o cálculo elaborado pela Unidade Técnica é mera estimativa, podendo variar para mais ou para menos, não pesando sobre si certeza e liquidez. Os dados da Auditoria hão de ser considerados, todavia, é dever do julgador a utilização de parcimônia no exercício de seu mister, principalmente quando faz uso de informações estimadas.

Outro ponto há de ser sopesado, segundo o SAGRES, em 2006, a Prefeitura Municipal de Salgadinho recolheu ao INSS a importância total de R\$ 207.256,23, sendo R\$ 98.225,45 inscrita na rubrica 'obrigações patronais' (13), R\$ 96.434,73 registrados como 'principal da dívida contratual resgatado' (71) e R\$ 8.878,98 contabilizados no elemento de despesa 'outros serviços de terceiros – pessoa jurídica' (39). Mesmo não se levando em conta os gastos escriturados no elemento de despesa 39, ainda assim, o município haveria contribuído junto ao INSS com R\$ 194.660,18, ou seja, 71,83% do total vindicado pelo Órgão Técnico. É entendimento sedimentado neste Pleno que se emitirá Parecer Prévio pela aprovação de contas anuais na hipótese da única nódoa suficiente para decisão em contrário repousar no recolhimento a menor de obrigações previdenciárias, desde que o valor efetivamente recolhido seja igual ou maior que 50% da quantia apontada pela Instrução. Com se pode constatar a PM de Salgadinho contribuiu (patronal e parcelamentos) ao Instituto Nacional de Seguridade Social montante superior a 70% daquilo indicado pelo Corpo Técnico.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 01962/07

Guardo posição no sentido de se admitir, para fins de apuração do total contribuído, as despesas com parcelamento de débitos contraídos em gestões anteriores. Assim o faço, tendo em vista que a Edilidade possui uma capacidade contributiva restrita e, no caso, flagrantemente minada por parcelas referentes a períodos pretéritos, cujo inadimplemento não pode ser atribuído ao ex-Mandatário sob exame. Desta feita, desprezar os fatos vivenciados pela Administração, para punir o ex-Alcaide com a reprovação de sua contas, é aplicar penalidade desvestida de razoabilidade e proporcionalidade.

Sem embargos, vislumbro a necessidade de conhecimento do presente recurso, posto que atende aos pressupostos de admissibilidade, como dito pelo Relator, e, no mérito, pelo provimento integral reformando-se o Parecer Prévio no sentido de aprovar as contas de governo do Damião Balduino da Nóbrega.

É como voto.