



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04281/11

Objeto: Prestação de Contas Anuais
Relator: Auditor Renato Sérgio Santiago Melo
Responsável: Maria Aparecida Rodrigues de Amorim
Procurador: Neuzomar de Sousa Silva
Interessado: Fábio Emílio Maranhão e Silva

EMENTA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS – PREFEITA – ORDENADORA DE DESPESAS – CONTAS DE GESTÃO – APRECIÇÃO DA MATÉRIA PARA FINS DE JULGAMENTO – ATRIBUIÇÃO DEFINIDA NO ART. 71, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, NO ART. 71, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA E NO ART. 1º, INCISO I, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N.º 18/1993 – Envios intempestivos do relatório de gestão fiscal do segundo semestre do período e da Lei Orçamentária Anual ao Tribunal – Abertura e utilização de créditos adicionais suplementares sem autorização legislativa – Execução das despesas de capital muito abaixo do montante fixado no orçamento – Carência de empenhamento, contabilização e pagamento de obrigações patronais devidas ao instituto de previdência local – Incorreta elaboração de diversos demonstrativos contábeis – Manutenção de elevado déficit financeiro no exercício – Aplicação das receitas de impostos mais transferências em manutenção e desenvolvimento do ensino em percentual abaixo do mínimo exigido – Encaminhamento dos balancetes mensais ao Poder Legislativo sem os documentos de despesas – Registro de dispêndios em favor do instituto de seguridade nacional sem demonstração – Ausência de escrituração de receitas de consignações descontadas dos servidores – Excesso de gastos com combustíveis – Lançamento de despesas extraorçamentárias sem comprovação – Transgressões a dispositivos de natureza constitucional e infraconstitucional – Desvios de finalidades – Condutas ilegítimas e antieconômicas – Ações e omissões que geraram prejuízos ao Erário – Eivas que comprometem o equilíbrio das contas de gestão – Necessidade imperiosa de ressarcimento e de imposição de penalidades. Irregularidade. Imputação de débito e aplicação de multas. Fixações de prazos para recolhimentos. Envio de cópia da deliberação a subscritora de denúncia. Recomendações. Representações.

ACÓRDÃO APL – TC – 00775/13

Vistos, relatados e discutidos os autos da *PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO DA ANTIGA ORDENADORA DE DESPESAS DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS RAMOS/PB, SRA. MARIA APARECIDA RODRIGUES DE AMORIM*, relativa ao exercício financeiro de 2010 acordam, por unanimidade, os Conselheiros integrantes do *TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA*, em sessão plenária realizada nesta data, com as ausências justificadas do Conselheiro Presidente Fábio Túlio Filgueiras Nogueira e do Conselheiro Arnóbio Alves Viana, bem como a declaração de impedimento do Conselheiro Substituto convocado Oscar Mamede Santiago Melo, na conformidade da proposta de decisão do relator a seguir, em:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04281/11

1) Com fundamento no art. 71, inciso II, c/c o art. 75, cabeça, da Constituição Federal, no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba), *JULGAR IRREGULARES* as referidas contas.

2) *IMPUTAR* à antiga Prefeita Municipal de São José dos Ramos/PB, Sra. Maria Aparecida Rodrigues de Amorim, CPF n.º 045.111.664-04, débito no montante de R\$ 1.014.826,88 (um milhão, quatorze mil, oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e oito centavos), sendo R\$ 40.102,43 respeitantes à escrituração de dispêndios em favor do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS sem comprovação, R\$ 21.538,67 referentes a retenção e não contabilização de consignações descontadas dos servidores, R\$ 153.304,78 concernentes ao excesso de gastos com combustíveis e R\$ 799.881,00 atinentes aos lançamentos de despesas extraorçamentárias sem demonstração.

3) *IMPOR PENALIDADE* à ex-gestora, Sra. Maria Aparecida Rodrigues de Amorim, na quantia de R\$ 101.482,68 (cento e um mil, quatrocentos e oitenta e dois reais e sessenta e oito centavos), equivalente a 10% da soma que lhe foi imputada, com arrimo no art. 55 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (Lei Complementar Estadual n.º 18/1993).

4) *FIXAR* o prazo de 60 (sessenta) dias para os recolhimentos voluntários aos cofres públicos municipais do débito imputado e da coima acima imposta, com as devidas comprovações dos seus efetivos cumprimentos a esta Corte dentro do prazo estabelecido, cabendo ao atual Prefeito Municipal, Sr. Eduardo Gindre Caxias de Lima, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, velar pelo integral cumprimento da decisão, sob pena de responsabilidade e 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 colendo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.

5) *APLICAR MULTA* à ex-administradora municipal, Sra. Maria Aparecida Rodrigues de Amorim, na importância de R\$ 4.150,00 (quatro mil, cento e cinquenta reais), desta feita com base no que dispõe o art. 56 da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – LOTCE/PB).

6) *ASSINAR* o lapso temporal de 30 (trinta) dias para pagamento voluntário desta 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, com a devida comprovação do seu efetivo cumprimento a esta Corte dentro do prazo estabelecido, 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04281/11

7) *ENCAMINHAR* cópia da presente deliberação à Vereadora da Comuna no ano de 2011, Sra. Elisângela Maria de Paiva Leopoldino, subscritora de denúncias formuladas em face da Sra. Maria Aparecida Rodrigues de Amorim, para conhecimento.

8) *ENVIAR* recomendações no sentido de que atual gestor da Comuna de São José dos Ramos/PB, Sr. Eduardo Gindre Caxias de Lima, não repita as irregularidades apontadas nos relatórios da unidade técnica deste Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes.

9) Com fulcro no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Constituição Federal, *REPRESENTAR* ao Conselho Regional de Contabilidade na Paraíba – CRC/PB sobre a conduta profissional do responsável técnico pela contabilidade da Urbe de São José dos Ramos/PB no ano de 2010, Dr. Fábio Emílio Maranhão e Silva (registro no CRC/PB n.º 7.090), em razão da contabilização de diversos dispêndios extraorçamentários sem os devidos documentos comprobatórios e da incorreta elaboração de demonstrativos contábeis, consoante apontado pelos peritos desta Corte.

10) Igualmente com base no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, cabeça, da Carta Magna, *COMUNICAR* à Presidente do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de São José dos Ramos/PB, Sra. Michele Ramos da Silva, acerca do não pagamento de obrigações patronais devidas pelo Poder Executivo, respeitantes ao pessoal vinculado ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS e à competência de 2010.

11) Da mesma forma, com apoio no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Lei Maior, *REMETER* cópia dos presentes autos 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, 13 de novembro de 2013

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO

Conselheiro Umberto Silveira Porto
Vice-Presidente no Exercício da Presidência

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO

Auditor Renato Sérgio Santiago Melo
Relator

Presente:

Representante do Ministério Público Especial

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04281/11

RELATÓRIO

AUDITOR RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Cuidam os presentes autos da análise simultânea das contas de Governo e de Gestão da antiga Mandatária e Ordenadora de Despesas do Município de São José dos Ramos/PB, relativas ao exercício financeiro de 2010, Sra. Maria Aparecida Rodrigues de Amorim, apresentadas eletronicamente a este eg. Tribunal em 15 de abril de 2011.

Os peritos da Divisão de Auditoria da Gestão Municipal V – DIAGM V, com base nos documentos insertos nos autos, em denúncia apresentada e em inspeção *in loco* realizada no período de 24 a 27 de outubro de 2011, emitiram relatório inicial, fls. 184/200, constatando, sumariamente, que: a) o orçamento foi aprovado através da Lei Municipal n.º 243/2010, estimando a receita em R\$ 9.589.152,00, fixando a despesa em igual valor e autorizando a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de R\$ 124.200,00; b) durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares no valor de R\$ 3.011.592,93; c) a receita orçamentária efetivamente arrecadada no ano ascendeu à soma de R\$ 7.294.561,76; d) a despesa orçamentária realizada no período atingiu o montante de R\$ 6.031.031,79; e) a receita extraorçamentária acumulada no exercício financeiro alcançou a importância de R\$ 744.186,59; f) a despesa extraorçamentária executada durante o ano compreendeu um total de R\$ 2.253.471,07; g) a quantia repassada pela Comuna ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB foi de R\$ 1.030.946,02, ao passo que a cota-parte recebida do fundo, acrescida dos rendimentos de aplicação financeira, totalizou R\$ 2.084.376,68; h) o somatório da Receita de Impostos e Transferências – RIT atingiu o patamar de R\$ 5.503.329,99; e i) a Receita Corrente Líquida – RCL alcançou o montante de R\$ 7.308.041,25.

Em seguida, os técnicos da DIAGM V destacaram que os dispêndios municipais evidenciaram, sinteticamente, os seguintes aspectos: a) as despesas com obras e serviços de engenharia totalizaram R\$ 106.935,78, inteiramente quitadas dentro do exercício; e b) os subsídios pagos no ano à ex-Prefeita e ao vice somaram R\$ 60.000,00 e R\$ 30.000,00, respectivamente, e estão de acordo com os valores estabelecidos na Lei Municipal n.º 220/2008, quais sejam, R\$ 5.000,00 por mês para a primeira e R\$ 2.500,00 mensais para o segundo.

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\$ 1.221.656,87, representando 58,61% do quinhão recebido no exercício; b) a aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino atingiu o valor de R\$ 1.357.291,91 ou 24,66% da RIT; c) o Município despendeu com saúde a importância de R\$ 806.955,98 ou 14,66% da RIT; d) a despesa total com pessoal da municipalidade, já incluída a do Fundo Municipal de Saúde – FMS, a do Instituto de Previdência local e a do Poder Legislativo, alcançou o montante de R\$ 4.627.999,33 ou 63,33% da RCL; e e) os gastos com pessoal exclusivamente do Poder Executivo, abrangendo o FMS e a Entidade Previdenciária Municipal, atingiram a soma de R\$ 4.361.963,01 ou 59,69% da RCL.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04281/11

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 publicados e enviados ao Tribunal; e b) apenas o RGF referente ao primeiro semestre do período analisado foi divulgado e encaminhado a esta Corte.

Ao final de seu relatório, a unidade de instrução apresentou, de forma resumida, as máculas constatadas, quais sejam: a) gastos com pessoal da Urbe correspondendo a 63,33% da RCL; b) dispêndios com pessoal exclusivamente do Poder Executivo representando 59,69% da RCL e sem indicação de medidas em virtude da ultrapassagem; c) não encaminhamento do RGF concernente ao último semestre de 2010; d) abertura e utilização de créditos adicionais suplementares sem autorização legislativa no valor de R\$ 2.887.392,93; e) falta de envio da Lei Orçamentária Anual – LOA ao Tribunal, prejudicando a fiscalização; f) execução de apenas 8,50% da despesa de capital, comprometendo a precária infraestrutura local; g) carência de contabilização de dispêndios orçamentários na soma de R\$ 253.996,31; h) registro de gastos não comprovados relacionadas ao pagamento de contribuições securitárias para o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS na importância de R\$ 12.667,28; i) ausência de lançamento na contabilidade de consignações retidas na quantia de R\$ 21.538,67; j) excesso de despesas com combustíveis no montante de R\$ 153.304,78, sendo R\$ 104.226,02 relacionados aos veículos da Secretaria Municipal de Educação e R\$ 49.078,76 atinentes aos automóveis e máquinas da Secretaria Municipal de Infraestrutura; k) incorreta elaboração dos balanços orçamentário, financeiro e patrimonial, inclusive na consolidação das citadas peças contábeis; l) escrituração de dispêndios extraorçamentários não demonstrados no valor de R\$ 1.809.410,08; m) déficit financeiro na ordem de R\$ 833.074,33; n) dívida flutuante não representando a real situação da Comuna e com elevado crescimento de 1.106,58%, podendo comprometer exercícios futuros; o) aplicação de recursos oriundos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério na ordem de 58,61% da quota-parte recebida do exercício mais os rendimentos de aplicação; p) emprego de apenas 24,66% da RIT em manutenção e desenvolvimento do ensino; q) utilização de unicamente 14,66% da RIT em ações e serviços públicos de saúde; r) encaminhamento, de forma incompleta, dos balancetes mensais do exercício ao Poder Legislativo local; s) falta de contabilização e pagamento de obrigações patronais devidas ao Instituto de Previdência dos Servidores do Município de São José dos Ramos – IPSMS; e t) apresentação das receitas de forma sintética ao Tribunal, dificultando o exame das contas.

Realizadas as intimações da então Prefeita do Município de São José dos Ramos/PB, Sra. Maria Aparecida Rodrigues de Amorim, e do responsável pela contabilidade da Comuna em 2010, Dr. Fábio Emílio Maranhão e Silva, fls. 202/203, este deixou o prazo transcorrer *in albis*, enquanto aquela, após pedido de prorrogação de prazo, fl. 204, deferido pelo relator, fls. 205/206, apresentou defesa, através de seu procurador, Dr. Neuzomar de Sousa Silva.

A Sra. Maria Aparecida Rodrigues de Amorim alegou, resumidamente, fls. 207/344, que: a) os municípios brasileiros no ano de 2010 enfrentaram grandes perdas de receitas, até



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04281/11

hoje não recuperadas, motivo pelo qual a própria Corte de Contas estabeleceu um limite de 12 meses para a reorganização dos índices com pessoal; b) a administração tomou as devidas providências para regularizar os gastos com servidores, efetuando, inclusive, a demissão de todos os contratados, conforme documentação anexada ao feito; c) o RGF do segundo semestre também foi encartado aos autos; d) as cópias do projeto de lei orçamentária aprovado pelo Poder Legislativo e da Lei Orçamentária Anual – LOA atestam o teor do percentual autorizado de 70% para a abertura de créditos adicionais suplementares; e) a receita de capital prevista no orçamento foi no montante de R\$ 457.000,00, todavia, diante da recessão econômica, nenhum valor foi repassado pelo Governo Federal, razão pela qual os investimentos efetuados ocorreram com recursos próprios da Comuna; f) a falha no envio dos dados do mês de dezembro ao Tribunal ocasionou a não inserção de despesas realizadas com a previdência própria; g) a retificação do SAGRES, notadamente no tocante a inclusão dos 11 empenhos não constantes na movimentação do mês de dezembro de 2010, foi requerida junto à Assessoria Técnica do Tribunal – ASTEC, mas o pleito ainda não foi autorizado; h) os inspetores da Corte destacaram as contribuições securitárias pagas ao INSS em valor superior ao contabilizado, sendo esta a razão da diferença apontada no relatório inicial; i) as retenções das consignações constantes nas folhas de pessoal não foram quitadas de imediato devido ao aguardo dos recursos de programas; j) as estimativas dos gastos com combustíveis dos veículos das Secretarias de Educação e de Infraestrutura destoam da situação real, inclusive com a limitação de dias de utilização; k) o quadro demonstrativo dos gastos ocorridos afasta os possíveis consumos excessivos de combustíveis; l) os balanços retificados espelham as mudanças efetuadas com as inclusões dos gastos não informados no SAGRES; m) as despesas extraorçamentárias com salário-família e salário-maternidade, com transferências para a Câmara de Vereadores e para o FMS, como também com o PASEP são facilmente identificados, enquanto os demais dispêndios ensejam o envio de todas as peças contábeis; n) os balanços corrigidos demonstram a insuficiência financeira no valor insignificante de R\$ 60.906,77, não correspondendo a qualquer desequilíbrio, principalmente por não se tratar do último ano da gestão; o) a dívida escriturada no balanço patrimonial anexado na defesa é compatível com o patrimônio do município, sem o comprometimento financeiro de curto ou longo prazos; p) as aplicações de recursos oriundos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério, com a inclusão das despesas orçamentárias, R\$ 110.942,41, e de gastos extraorçamentários, R\$ 97.521,50, não constantes no SAGRES, ultrapassam o limite legal; q) as adições acima expostas e a exclusão da base de cálculo dos dispêndios com amortização da dívida e do PASEP aumentam as aplicações na manutenção de desenvolvimento do ensino para R\$ 1.572.460,36, ou 29,14% da RIT; r) as deduções das parcelas acima expostas do total da RIT e a manutenção dos valores não aceitos pelos inspetores do Tribunal na peça exordial, R\$ 29.085,00, elevam as aplicações em ações e serviços públicos de saúde para 15,49%; s) os balancetes do Poder Executivo foram remetidos em sua plenitude durante todos os meses de 2010 ao Poder Legislativo, sendo a denúncia fruto de problemas de relacionamento entre Vereadores; e t) as receitas foram registradas no SAGRES de forma analítica, conforme documentação anexa.

Encaminhados os autos aos especialistas deste Pretório de Contas, estes, após o exame da referida peça processual de defesa, emitiram relatório, fls. 354/366, onde reduziram as



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04281/11

despesas extraorçamentárias não comprovadas de R\$ 1.809.410,08 para R\$ 799.881,00. Em seguida, enfatizaram que o RGF do segundo semestre e a LOA foram encaminhadas ao Tribunal com atraso. Além disso, ao reexaminarem os gastos com pagamentos em favor do INSS, elevaram o montante não comprovado de R\$ 12.667,28 para R\$ 40.102,43. Por fim, mantiveram *in totum* o seu posicionamento no que tange às demais irregularidades apontadas na peça exordial.

Diante da inovação processual detectada pelos peritos da Corte, notadamente no tocante ao registro de gastos previdenciários sem a efetiva demonstração dos pagamentos, foram efetuadas as intimações da antiga Alcaidessa, Sra. Maria Aparecida Rodrigues de Amorim, de seu procurador, Dr. Neuzomar de Sousa Silva, e do responsável pela contabilidade da Urbe, Dr. Fábio Emílio Maranhão e Silva, fls. 368/369, todavia, não foram apresentadas quaisquer justificativas.

Em preliminar, o Ministério Público Especial, fls. 374/376, destacando os princípios da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, sugeriu o exame do requerimento de alteração de dados enviados ao Tribunal através do SAGRES, pois a defesa destacou que a modificação do banco de dados poderia sanear, ou ao menos, diminuir a gravidade de algumas irregularidades.

Complementando a instrução do feito, fls. 378/382, os inspetores da Corte opinaram pelo não atendimento do pleito da antiga Alcaidessa, haja vista que as contas foram apresentadas no dia 15 de abril de 2011, que o pedido de correção do SAGRES foi protocolizado em 23 de fevereiro de 2012, depois da elaboração do relatório exordial, e que a solicitação foi indeferida pelo setor responsável pela alimentação do aludido sistema de dados nesta Corte de Contas.

Providenciadas novas intimações da Sra. Maria Aparecida Rodrigues Amorim, bem como dos Drs. Neuzomar de Sousa Silva e Fábio Emílio Maranhão e Silva, fl. 384, para se pronunciarem acerca do derradeiro relatório dos especialistas da unidade de instrução, outra vez, todos deixaram o prazo transcorrer sem o encaminhamento de quaisquer esclarecimentos.

O Ministério Público junto ao Tribunal, fls. 388/393, novamente, reiterou o seu entendimento acerca da necessidade de retorno dos autos à unidade de instrução para análise do requerimento de alteração de dados enviados ao Tribunal.

Remetido o caderno processual aos analistas da unidade de instrução, estes elaboraram relatório, fls. 395/398, onde mencionaram, inicialmente, que os recursos recebidos pelo Instituto de Previdência dos Servidores do Município de São José dos Ramos/PB no exercício de 2010 somaram apenas R\$ 340.649,43 e que os valores repassados pelo Poder Executivo somente davam para quitar, aproximadamente, as despesas extraorçamentárias constantes no balanço financeiro da Urbe, R\$ 357.947,78 (CONSIGNAÇÕES PREVIDÊNCIA PRÓPRIA). Ademais, mencionaram que os empenhos apresentados na defesa como quitados não eram verdadeiros, pois os recursos não entraram no instituto de previdência municipal, e que, provavelmente, os mesmos foram anulados no sistema contábil por ocasião do fechamento



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04281/11

do balancete de dezembro de 2010, não se podendo descartar o indício da geração de empenhos apenas para subsidiar a defesa e tentar confundir o exame das contas. Por derradeiro, destacaram que os gastos em tela não deviriam ser enquadrados como despesas do exercício.

O Ministério Público de Contas, ao se manifestar conclusivamente acerca da matéria, fls. 400/418, opinou, em síntese, pela (o): a) emissão de parecer contrário à aprovação das contas da Sra. Maria Aparecida Rodrigues de Amorim; b) declaração de atendimento parcial aos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF; c) imputação de débito a citada autoridade por toda a despesa insuficientemente comprovada e em excesso, conforme liquidação dos especialistas do Tribunal; d) aplicação de multa à ex-Prefeita, Sra. Maria Aparecida Rodrigues de Amorim, com fulcro no art. 56 da Lei Orgânica do Tribunal – LOTCE/PB; e) remessa de comunicação ao instituto de seguridade local acerca da ausência de pagamento das contribuições previdenciárias; e f) envio de recomendação à atual gestão da aludida Comuna no sentido de guardar estrita observância às normas constitucionais e infraconstitucionais e, quanto à gestão geral, não incorrer em quaisquer das falhas e irregularidades hauridas e confirmadas pelos peritos da Corte, sob pena de repercussão negativa nas futuras prestações de contas.

Solicitação de pauta inicialmente para a sessão do dia 06 de novembro de 2013, conforme atestam o extrato de intimações publicado no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB de 25 de outubro de 2013 e a certidão de fl. 420, e adiamento para a presente assentada, consoante ata.

É o relatório.

PROPOSTA DE DECISÃO

AUDITOR RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): *In radice*, é importante destacar que as contas dos CHEFES DOS PODERES EXECUTIVOS ORDENADORES DE DESPESAS se sujeitam a duplo julgamento, um político (CONTAS DE GOVERNO), pelo correspondente Poder Legislativo, e outro técnico-jurídico (CONTAS DE GESTÃO), pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – TCE/PB. As CONTAS DE GOVERNO, onde os CHEFES DOS PODERES EXECUTIVOS AGEM APENAS COMO MANDATÁRIOS, são apreciadas, inicialmente, pelo TCE/PB, mediante a emissão de PARECER PRÉVIO e, em seguida, remetidas ao parlamento para julgamento político (art. 71, inciso I, c/c o art. 75, cabeça, da Constituição Federal – CF), ao passo que as CONTAS DE GESTÃO, em que os CHEFES DOS PODERES EXECUTIVOS ORDENAM DESPESAS, são julgadas, em caráter definitivo, pelo Tribunal de Contas (art. 71, inciso II, c/c o art. 75, *caput*, da CF).

Com efeito, cabe realçar que, tanto as CONTAS DE GOVERNO quanto as CONTAS DE GESTÃO dos CHEFES DOS PODERES EXECUTIVOS ORDENADORES DE DESPESAS, são apreciadas no TCE/PB no MESMO PROCESSO e em ÚNICA ASSENTADA. Na análise das CONTAS DE GOVERNO a decisão da Corte consigna unicamente a aprovação ou a desaprovação das contas. Referida deliberação tem como objetivo principal informar ao



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04281/11

Legislativo os aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais encontrados nas contas globais e anuais aduzidas pelo mencionado agente político, notadamente quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas (art. 70, *caput*, da CF). Já no exame das CONTAS DE GESTÃO, consubstanciado em ACÓRDÃO, o Tribunal de Contas exerce, plenamente, sua jurisdição, apreciando, como dito, de forma definitiva, as referidas contas, esgotados os pertinentes recursos.

In casu, não obstante o posicionamento dos peritos desta Corte, verifica-se que algumas eivas destacadas como remanescentes não subsistem, especialmente diante dos seguintes motivos. No que tange aos gastos com pessoal acima dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 da Lei Complementar Nacional n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), observa-se a inclusão, nos cálculos dos técnicos da unidade de instrução, fl. 194, das obrigações previdenciárias, concorde estabelecido no art. 18, cabeça, da citada lei, sendo desconsiderado, contudo, o disciplinado no Parecer Normativo PN – TC – 12/2007.

Entretanto, a regra contida no supracitado parecer deve preponderar, tendo em vista o princípio da segurança jurídica. Por conseguinte, apesar da carência de petitório da interessada nesse sentido, ao excluir, por dever do cargo, o montante das contribuições patronais, conclui-se que os dispêndios com pessoal do Município de São José dos Ramos/PB e exclusivamente do Poder Executivo corresponderam, respectivamente, a R\$ 3.965.152,17 ou 54,26% da Receita Corrente Líquida – RCL (R\$ 7.308.041,25) e a R\$ 3.747.089,61 ou 51,27% também da aludida RCL, inferiores, deste modo, aos limites estabelecidos na LRF.

No que concerne à apresentação a este Sinédrio de Contas de informações sintéticas acerca das receitas arrecadadas pelo Município de São José dos Ramos/PB, evidencia-se que os dados inseridos no Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES estão em total consonância com os ditames legais e normativos, não se podendo cogitar, *a priori*, de qualquer falha por parte da responsável pelas contas em relação a este tema.

Quanto ao emprego de recursos originários Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério, constata-se a necessidade de inclusão, de forma proporcional, dos dispêndios com encargos sociais (Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP), na importância de R\$ 28.921,82, elevando os gastos iniciais de R\$ 1.221.656,87 para R\$ 1.250.578,69, correspondendo, justamente, a 60% da quota-parte recebida do citado fundo no exercício, mais os rendimentos de aplicações financeiras, R\$ 2.084.376,68.

No que diz respeito à aplicação da Receita de Impostos mais Transferências – RIT em ações e serviços públicos de saúde, depois da adição, de forma proporcional, também das despesas com PASEP, agora na soma de R\$ 21.410,25, verifica-se que aqueles dispêndios condicionados aumentaram de R\$ 806.955,98 para R\$ 828.366,23, equivalendo a 15,05% da RIT (R\$ 5.503.329,99).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04281/11

Por outro lado, os especialistas deste Pretório de Contas assinalaram que o Relatório de Gestão Fiscal – RGF do segundo semestre do período *sub studio* foi apresentado intempestivamente ao Tribunal, isto é, somente no dia 13 de março de 2012, quando da anexação da contestação da Sra. Maria Aparecida Rodrigues de Amorim. Logo, ocorreu, de forma cristalina, o descumprimento ao estabelecido no art. 3º, § 2º, da Resolução Normativa RN – TC n.º 07/2009, que dispõe sobre o encaminhamento dos balancetes mensais, de informações complementares e dos demonstrativos exigidos pela LRF, *in verbis*:

Art. 3º Os Gestores Públicos estaduais e municipais enviarão ao Tribunal de Contas do Estado, até o último dia do mês seguinte ao de referência, os balancetes mensais da administração direta e indireta abrangendo os atos de gestão praticados no mês a que se referirem, exclusivamente por meio eletrônico.

§ 1º (*omissis*)

§ 2º. O Relatório Resumido de Execução Orçamentária (REO), Relatório de Gestão Fiscal (RGF), Cronograma de Execução Mensal de Desembolso (CMD) e Metas Bimestrais de Arrecadação (MBA) serão remetidos juntamente com o balancete a ser entregue no mês em que forem publicados, observados os prazos e condições da Lei de Responsabilidade Fiscal. (destaques ausentes no texto de origem)

Destarte, a carência de envio dos RGFs para este Sinédrio de Contas nos prazos e condições estabelecidos em lei constitui violação administrativa punível com multa pessoal de 30% (trinta por cento) dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa e será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização, consoante prevê o art. 5º, inciso I, §§ 1º e 2º, da Lei Nacional n.º 10.028/2000 (Lei dos Crimes Fiscais), *verbatim*:

Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

I – deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei;

§ 1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

§ 2º A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida. (grifamos)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04281/11

Contudo, apesar do disciplinado na citada norma, bem como no Parecer Normativo PN – TC n.º 12/2006, este Colegiado de Contas tem deliberado pela não imposição daquela penalidade, haja vista a sua desproporcionalidade e a necessidade de uniformização do seu entendimento acerca da matéria. De todo modo, no presente caso, deve ser aplicada a multa prevista no art. 56 da Lei Orgânica do TCE/PB (Lei Complementar Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993).

Em relação à Lei Orçamentária Anual – LOA (Lei Municipal n.º 243/2010), os inspetores da unidade de instrução enfatizaram que aquele instrumento de planejamento não foi remetido a este Sinédrio de Contas na época própria, somente ocorrendo a sua apresentação quando da inspeção *in loco* ocorrida no período de 24 a 27 de outubro de 2011, vide Documento TC n.º 01580/12. Mais uma vez, observa-se que a autoridade responsável pelas contas em questão não cumpriu as determinações contidas, agora, no art. 7º, § 1º, da Resolução Normativa RN – TC – 07/2004, na sua atual redação dada pela Resolução Normativa RN – TC – 05/2006, *verbum pro verbo*:

Art. 7º - (*omissis*)

§ 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. (grifos nossos)

Acerca da execução do orçamento, os especialistas desta Corte de Contas evidenciaram a abertura e utilização de créditos adicionais suplementares sem autorização legislativa na elevada quantia de R\$ 2.887.392,93, fls. 184/185, tendo em vista que o total efetivamente descerrado e empregado foi de R\$ 3.011.592,93, ao passo que a permissão contida na LOA somente foi de até R\$ 124.200,00, importância esta respeitante ao valor da dotação consignada para RESERVA DE CONTINGÊNCIA, consoante fixado no art. 6º, inciso II, da citada norma, *verbo ad verbum*:

Art. 6º - Fica o Poder Executivo autorizado a:

I – (*omissis*)

II – Abrir crédito suplementares até o limite da dotação consignada como Reserva de Contingência, observado o disposto no inciso III, art. 5º, da Lei Complementar Federal n.º 101, de 04 de maio de 2000.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04281/11

Apesar da antiga Chefe do Poder Executivo de São José dos Ramos/PB mencionar que a Lei Municipal n.º 243/2010 apresentada na sua contestação era a correta e permitia a utilização de créditos adicionais suplementares até o montante de R\$ 6.712.406,40, equivalente a 70% da despesa fixada, R\$ 9.589.152,00, fls. 233/237, os analistas do Tribunal não acolheram a citada documentação, especialmente diante de sua divergência com a peça apresentada na inspeção *in loco*, que foi assinada pela própria Sra. Maria Aparecida Rodrigues de Amorim.

Neste sentido, é importante destacar que a abertura e utilização de créditos adicionais sem autorização legislativa viola o disposto no art. 167, inciso V, da Carta da República, bem como o disciplinado no art. 42 da lei instituidora de normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal (Lei Nacional n.º 4.320, de 17 de março de 1964), respectivamente, *ipsis litteris*:

Art. 167. São vedados:

I – (...)

V – a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo. (grifos nossos)

Outra mácula detectada na instrução do feito foi a execução de despesas de capital muito abaixo do fixado no orçamento da Urbe. Os dados constantes no SAGRES demonstram que os citados dispêndios consolidados, somaram R\$ 209.715,78, correspondendo a apenas 8,50% dos gastos fixados no orçamento de 2010, R\$ 2.381.418,00. Neste caso, fica evidente que o baixo investimento público comprometeu, ainda mais, a precária infraestrutura municipal, ensejando, por conseguinte, o envio de recomendações ao atual Prefeito Municipal, Sr. Eduardo Gindre Caxias de Lima.

Em referência aos encargos patronais devidos pelo Poder Executivo ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, os analistas desta Corte de Contas não aceitaram a documentação relacionada aos gastos não inseridos no SAGRES, diante da ausência de repasse destes valores ao Instituto de Previdência dos Servidores do Município de São José dos Ramos/PB, e destacaram a carência de empenhamento, pagamento e contabilização de parcelas no montante de R\$ 253.996,31, tendo em vista que os recolhimentos do período deveriam ser na importância de R\$ 263.932,03 (12,12% de R\$ 2.177.657,02) e, na realidade, somaram apenas R\$ 9.935,72, fls. 196/197.

Entretanto, embora não conste no banco de dados do Tribunal, deve ocorrer ainda a dedução da soma de R\$ 46.363,06, atinente aos gastos com salário-família (R\$ 35.941,63) e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04281/11

com salário-maternidade (R\$ 10.421,43), consoante consta no Documento TC n.º 01658/12, diminuindo, portanto, o montante não lançado, empenhado e pago de R\$ 253.996,31 para R\$ 207.633,25, que representa 95,43% do total devido no ano de 2010.

Deste modo, verifica-se a necessidade de envio de comunicação à Presidente do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de São José dos Ramos/PB, Sra. Michele Ramos da Silva, com vistas à adoção de medidas, pois a eiva em comento 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.

Esta mácula, em virtude de sua gravidade, além de poder ser enquadrada como ato de improbidade administrativa (art. 11, inciso I, da Lei Nacional n.º 8.429/1992), constitui motivo suficiente para a emissão de parecer contrário à aprovação das contas, conforme determina o item "2.5" do Parecer Normativo PN – TC n.º 52/2004 deste eg. Tribunal. Ademais, acarreta sérios danos ao erário, tornando-se, portanto, eiva insanável, concorde entendimentos do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, *ad litteram*:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. TEMPESTIVIDADE. PRERROGATIVA. MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL. INTIMAÇÃO PESSOAL. PROCESSO DE REGISTRO DE CADIDATURA. PRESIDENTE. CÂMARA MUNICIPAL. REJEIÇÃO DE CONTAS. AUSÊNCIA. RECOLHIMENTO. RETENÇÃO. CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. IRREGULARIDADE INSANÁVEL. DECISÃO AGRAVADA EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. (...). 2. O não recolhimento e a não retenção de contribuições previdenciárias, no prazo legal, caracterizam irregularidades de natureza insanável. Precedentes. (...) (TSE – AgR-REspe n.º 32.510/PB, Rel. Min. Eros Roberto Grau, Publicado na Sessão de 12 nov. 2008)

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. INELEGIBILIDADE. REJEIÇÃO DE CONTAS. RECOLHIMENTO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. INCIDÊNCIA. SUBSÍDIO. AGENTE POLÍTICO. PARCELAMENTO. IRRELEVÂNCIA. REGISTRO DE CANDIDATO. INDEFERIMENTO. 1. A falta de recolhimento de contribuições previdenciárias, por si só, acarreta dano ao erário e caracteriza irregularidade insanável, apta a atrair a incidência da cláusula de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, *g*, da LC n.º 64/90. (...) (TSE – AgR-REspe n.º 32.153/PB, Rel. Min. Marcelo Henrique Ribeiro de Oliveira, Publicado na Sessão de 11 dez. 2008, de acordo com o § 3º do art. 61 da Res./TSE n.º 22.717/2008)

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. REGISTRO. NÃO RECOLHIMENTO. CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. IRREGULARIDADE INSANÁVEL. IRRELEVÂNCIA. PAGAMENTO. MULTA. INEXISTÊNCIA. PROVIMENTO JUDICIAL. SUSPENSÃO. DECISÃO. CORTE DE CONTAS. AUSÊNCIA. AFASTAMENTO. INELEGIBILIDADE. 1. O não recolhimento de contribuições previdenciárias constitui irregularidade insanável. (...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04281/11

(TSE – AgR-REspe n.º 34.081/PE, Rel. Min. Fernando Gonçalves, Publicado no DJE de 12 fev. 2009, p. 34)

AGRAVOS RGIMENTAIS. RECURSO ESPECIAL. NEGATIVA DE SEGUIMENTO. INDEFERIMENTO. REGISTRO DE CANDIDATURA. PREFEITO. VICE. LITISCONSÓRCIO NECESSÁRIO. INEXISTÊNCIA. REJEIÇÃO DE CONTAS. VÍCIOS INSANÁVEIS. PROVIMENTO LIMINAR APÓS O PEDIDO DE REGISTRO. (...) 3. O não-recolhimento de verbas previdenciárias e o descumprimento da Lei de Licitações configuram irregularidades de natureza insanável, a atrair a incidência da inelegibilidade prevista na alínea *g* do inciso I do artigo 1º da LC n.º 64/90. Precedentes (...) (TSE – AgR-REspe n.º 32.039/PB, Rel. Min. Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira, Publicado no DJE de 25 fev. 2009, p. 5)

Referida irregularidade denota também que o profissional de contabilidade, Dr. Fábio Emílio Maranhão e Silva, não registrou as informações contábeis na forma prevista, não somente nos artigos 83 a 106 da Lei Nacional n.º 4.320/1964, mas também no art. 50, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Nacional n.º 101, de 04 de maio de 2000), que demarcou o regime de competência para a despesa pública, senão vejamos:

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 da omissão ora comentada, os técnicos da unidade de instrução da Corte enfatizaram que os BALANÇOS ORÇAMENTÁRIO, FINANCEIRO e PATRIMONIAL e o DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA FLUTUANTE 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*:

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:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04281/11

- 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

Seguidamente, a partir do BALANÇO PATRIMONIAL do Poder Executivo, fl. 156, os especialistas do Tribunal evidenciaram um déficit financeiro da ordem de R\$ 833.074,33, pois as disponibilidades financeiras somaram apenas R\$ 101.593,69, ao passo que o passivo financeiro importou em R\$ 934.668,02 (R\$ 395.347,37 de restos a pagar, R\$ 285.324,34 de serviços da dívida a quitar e R\$ 253.996,31 de obrigações securitárias devidas ao RPPS não contabilizadas). Porém, com a retificação do valor das contribuições securitárias do empregador não contabilizadas para R\$ 207.633,25, verifica-se que o déficit financeiro ascendeu ao patamar de R\$ 786.711,27.

Essa situação deficitária observada caracteriza o inadimplemento da principal finalidade desejada pelo legislador ordinário, mediante a inserção, no ordenamento jurídico tupiniquim, da festejada Lei Complementar Nacional n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), qual seja, a implementação de um eficiente planejamento por parte dos gestores públicos, com vistas à obtenção do equilíbrio das contas por eles administradas, conforme estabelece o seu art. 1º, § 1º, *in verbis*:

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.

Acerca das despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, os inspetores da unidade de instrução calcularam uma aplicação na importância de R\$ 1.357.291,91 ou 24,66% da Receita de Impostos mais Transferências – RIT, R\$ 5.503.329,99, fls. 192/193. Contudo, após a inclusão do valor proporcional pago com os encargos sociais relativos ao PASEP do período, R\$ 11.874,59, os referidos dispêndios elevam-se para R\$ 1.369.166,50 (R\$ 1.357.291,91 + R\$ 11.874,59), correspondendo a 24,88% da RIT. Ainda assim, fica evidente o não atendimento do percentual disposto no art. 212 da Carta Constitucional, que determina a aplicação de pelo menos 25%, *verbatim*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04281/11

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (grifamos)

É oportuno salientar que o emprego de recursos na educação em percentual abaixo do mínimo fixado na Carta Magna, em virtude de sua gravidade, é suficiente não só para a emissão de parecer contrário à aprovação das contas, conforme determina o item "2.3" do Parecer Normativo PN – TC – 52/2004 deste eg. Tribunal, como também para a decretação de intervenção de um Estado em seus Municípios, consoante preconiza o art. 35, inciso III, da Lei Maior, *verbum pro verbo*:

Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

I – (...)

III – não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde;

Com base na denúncia formulada pela Vereadora da Comuna no ano de 2011, Sra. Elisângela Maria de Paiva Leopoldino, em inspeção *in loco* realizada e em certidão emitida pelo Presidente do Poder Legislativo em 2011, Sr. Cícero Mendes da Silva, a unidade técnica relatou que os balancetes do ano de 2010 do Poder Executivo foram entregues ao Poder Legislativo da Urbe de forma incompleta, estando ausentes os comprovantes de despesas. Neste ponto, verifica-se o descumprimento da determinação expressa no art. 48, § 3º, da Lei Orgânica do TCE/PB (Lei Complementar Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993).

Cabe repisar 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, tem-se extraída 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, pode acarretar o bloqueio da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04281/11

movimentação das contas bancárias do Município e de suas respectivas entidades da administração indireta, *verbo ad verbum*:

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 referam, 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. (grifo inexistente no original)

As últimas irregularidades que figuram nos autos são as seguintes: a) registro de pagamentos em favor do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS sem demonstração no valor de R\$ 40.102,43, fls. 356/357; b) retenção e não contabilização de consignações descontadas dos servidores na soma de R\$ 21.538,67, fls. 187/188; c) excesso de gastos com combustíveis na importância de R\$ 153.304,78, sendo R\$ 104.226,02 para os automóveis da Secretaria Municipal de Educação e R\$ 49.078,76 para os veículos da Secretaria Municipal de Infraestrutura, fls. 188/189; e d) lançamento de despesas extraorçamentárias sem a necessária comprovação no montante de R\$ 799.881,00, fls. 359/360.

Em relação ao lançamento de contribuições securitárias, os técnicos do Tribunal, com base nos dados do SAGRES, evidenciaram o registro de pagamentos no montante R\$ 403.438,33, consoante fls. 356/357, todavia, os comprovantes de recolhimentos anexados ao feito ascenderam apenas ao patamar de R\$ 363.335,90 (R\$ 12.266,90 descontados da conta do FPM e R\$ 351.069,00 quitados através de Guias da Previdência Social – GPSs, Documento TC n.º 01252/12), restando, portanto, sem demonstração a soma de R\$ 40.102,43.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04281/11

No que tange às diversas consignações descontadas dos servidores efetivos, comissionados e contratados, os analistas da unidade de instrução, ao examinar as folhas de pessoal, verificaram inicialmente que aquelas totalizaram R\$ 594.351,99, fls. 187/188. Em seguida, constataram, com fulcro no balanço financeiro, fls. 150/155, o lançamento na contabilidade de apenas R\$ 572.813,32, ocasionando uma diferença na receita extraorçamentária de R\$ 21.538,67, referente à retenção e não contabilização de consignações descontadas nas folhas de pagamento.

Quanto ao consumo de combustíveis (gasolina e óleo diesel) para os veículos da Secretaria Municipal de Educação, os especialistas do Tribunal, com suporte nos valores constantes no SAGRES e nas informações prestadas diretamente pela Secretária Municipal de Infraestrutura em 2010, Sra. Maria Célia de Mendonça, concernentes aos automóveis utilizados, aos itinerários e às distâncias percorridas diariamente, bem assim aos períodos de deslocamentos realizados no mês, Documento TC n.º 01405/12, detectaram um excesso de R\$ 104.226,02 nas aquisições de gasolina e óleo diesel, fls. 188/189.

Para tanto, os peritos da unidade de instrução fixaram alguns parâmetros, quais sejam, consumo de 6 km/l para os veículos abastecidos à gasolina e de 4 km/l para os automóveis movidos à diesel, com utilização dos automóveis durante 220 dias por ano. Com base nestas variáveis e nos dados fornecidos pela Secretária Municipal de Infraestrutura, encontraram, como aceitável, um consumo de 4.216,67 litros para os veículos movidos à gasolina e de 26.510 litros para os automóveis impelidos por óleo diesel.

Em seguida, apuraram o montante monetário admitido ao multiplicar o consumo tolerável de gasolina e óleo diesel pelos respectivos preços médios de compra, R\$ 2,48 e R\$ 2,05, chegando aos valores de R\$ 10.457,33 para gasolina (4.216,67 x R\$ 2,48) e R\$ 54.345,50 para óleo diesel (26.510 x R\$ 2,05), totalizando, assim, R\$ 64.802,83. E, ao final, diminuiram este último valor do montante escriturado como empenhado e pago pela Secretaria Municipal de Educação, R\$ 169.028,85 (dados do SAGRES), chegando a um excesso de R\$ 104.226,02.

No que concerne ao consumo dos veículos da Secretaria Municipal de Infraestrutura, os inspetores da Corte também detectaram um excesso de R\$ 49.078,76, definido como variáveis o consumo de 4 km/l para o CAMINHÃO PIPA, de 5 km/l para as CAMINHONETAS F-4000, bem como de 6 h/l para o TRATOR, todos movidos à diesel, sendo o caminhão e o trator utilizados durante 365 dias e as caminhonetas no período de 264 dias. Já para o veículo STRADA, impulsionado à gasolina, aceitaram um consumo de 8 km/l durante 264 dias.

Depois, calcularam o valor admitido, através da multiplicação do consumo aceitável de gasolina e óleo diesel pelos preços médios de compra em 2010, respectivamente, R\$ 2,48 e R\$ 2,05, chegando-se às quantias de R\$ 4.092,00 para gasolina (1.650 x R\$ 2,48) e R\$ 78.340,75 para óleo diesel (38.215 x R\$ 2,05), que somadas importaram em R\$ 82.432,75. Finalizando, os técnicos da unidade de instrução reduziram do total lançado como empenhado e pago pela Secretaria Municipal de Infraestrutura, R\$ 131.511,51



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04281/11

(também constante no SAGRES), o somatório dos dispêndios admitidos, R\$ 82.432,75, encontrando um excesso de R\$ 49.078,76.

Por fim, no que diz respeito às despesas extraorçamentárias lançadas no balanço financeiro, R\$ 2.253.471,07, fl. 132, os especialistas deste Pretório de Contas evidenciaram a carência de apresentação dos documentos comprobatórios de dispêndios na quantia de R\$ 799.881,00, sendo R\$ 49.987,99 escriturados como AGENTES PAGADORES, R\$ 1.973,85 contabilizados como DIVERSOS RESPONSÁVEIS e R\$ 747.919,16 registrados como CONSIGNAÇÕES, R\$ 747.919,16, conforme fls. 359/360.

Neste sentido, é importante destacar que, concorde entendimento uníssono da doutrina e jurisprudência pertinentes, a carência de documentos comprobatórios, tanto da receita quanto da despesa públicas, configura fato suficiente à imputação do débito, que, no presente caso, ascende ao patamar de R\$ 1.014.826,88 (R\$ 40.102,43 + R\$ 21.538,67 + R\$ 153.304,78 + R\$ 799.881,00), além das demais penalidades aplicáveis à espécie.

Com efeito, o art. 70, parágrafo único, da Carta Magna, dispõe que a obrigação de prestar contas abrange toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União, os Estados ou os Municípios respondam, ou que, em nome destes entes, assumam obrigações de natureza pecuniária.

Importa notar que imperativa é não só a prestação de contas, mas também a sua completa e regular apresentação, 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 destacar 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.

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, *ipsis litteris*:

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.

Ademais, os princípios da legalidade, da moralidade e da publicidade administrativas, estabelecidos no artigo 37, *caput*, da Lei Maior, demandam, além do registro das receitas e da comprovação da despesa, a efetiva divulgação de todos os atos e fatos relacionados à gestão pública. Portanto, cabe ao ordenador de despesas, e não ao órgão responsável pela fiscalização, provar que não é responsável pelas infrações, que lhe são imputadas, das leis e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04281/11

regulamentos na aplicação do dinheiro público, consoante entendimento do eg. Supremo Tribunal Federal – STF, *ad literam*:

MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. CONTAS JULGADAS IRREGULARES. APLICAÇÃO DA MULTA PREVISTA NO ARTIGO 53 DO DECRETO-LEI 199/67. A MULTA PREVISTA NO ARTIGO 53 DO DECRETO-LEI 199/67 NÃO TEM NATUREZA DE SANÇÃO DISCIPLINAR. IMPROCEDÊNCIA DAS ALEGAÇÕES RELATIVAS A CERCEAMENTO DE DEFESA. EM DIREITO FINANCEIRO, CABE AO ORDENADOR DE DESPESAS PROVAR QUE NÃO É RESPONSÁVEL PELAS INFRAÇÕES, QUE LHE SÃO IMPUTADAS, DAS LEIS E REGULAMENTOS NA APLICAÇÃO DO DINHEIRO PÚBLICO. COINCIDÊNCIA, AO CONTRÁRIO DO QUE FOI ALEGADO, ENTRE A ACUSAÇÃO E A CONDENAÇÃO, NO TOCANTE À IRREGULARIDADE DA LICITAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO. (STF – Pleno – MS 20.335/DF, Rel. Ministro Moreira Alves, Diário da Justiça, 25 fev. 1983, p. 8) (nosso grifo)

Visando aclarar o tema em disceptação, vejamos parte do voto do ilustre Ministro Moreira Alves, relator do supracitado Mandado de Segurança, vejamos:

Vê-se, pois, que em tema de Direito Financeiro, mais particularmente, em tema de controle da aplicação dos dinheiros públicos, a responsabilidade do Ordenador de Despesas pelas irregularidades apuradas se presume, até prova em contrário, por ele subministrada.

A afirmação do impetrante de que constitui heresia jurídica presumir-se a culpa do Ordenador de despesas pelas irregularidades de que se cogita, não procede, portanto, parecendo decorrer, quiçá, do desconhecimento das normas de Direito Financeiro que regem a espécie. (grifamos)

Já o eminente Ministro Marco Aurélio, relator na Segunda Turma do STF do Recurso Extraordinário n.º 160.381/SP, publicado no Diário da Justiça de 12 de agosto de 1994, página n.º 20.052, destaca, em seu voto, o seguinte entendimento: “O agente público não só tem que ser honesto e probo, mas tem que mostrar que possui tal qualidade. Como a mulher de César.”

Feitas todas essas colocações, merece destaque o fato de que, dentre outras irregularidades e ilegalidades, quatro das máculas remanescentes nos presentes autos constituem motivo suficiente para emissão, pelo Tribunal, de parecer contrário à aprovação das CONTAS DE GOVERNO da antiga Mandatária de São José dos Ramos/PB, Sra. Maria Aparecida Rodrigues de Amorim, conforme disposto nos itens “2”, “2.1”, “2.3”, “2.5” e “2.12”, do Parecer Normativo PN – TC n.º 52/2004, *verbis*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04281/11

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:

2.1 abertura e utilização de créditos adicionais sem autorização legislativa;

(omissis)

2.3. não aplicação dos percentuais mínimos de receita em MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (art. 212, CF) e em AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE (art. 198, CF);

(omissis)

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;

(...)

2.12. não publicação e não encaminhamento ao Tribunal dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (REO) e dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF), nos termos da legislação vigente; (grifos nossos)

Assim, diante da conduta implementada pela Chefe do Poder Executivo da Comuna de São José dos Ramos/PB durante o exercício financeiro de 2010, resta configurada, além de outras deliberações, a necessidade imperiosa de imposição de multas. A primeira, na quantia de R\$ 101.482,68, correspondendo a 10% do montante que lhe foi imputado, R\$ 1.014.826,88, haja vista os danos causados ao erário municipal, estando a supracitada penalidade devidamente estabelecida no art. 55 da Lei Orgânica do TCE/PB – LOTCE/PB, *verbatim*:

Art. 55. Quando o responsável for julgado em débito, o Tribunal poderá condená-lo a repor ao Erário o valor atualizado do dano acrescido de multa de até 100% (cem por cento) do mesmo valor.

A segunda, no valor de R\$ 4.150,00, pela transgressão a disposições normativas do direito objetivo pátrio, prevista no art. 56 da Lei Orgânica do TCE/PB (Lei Complementar Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993), sendo a ex-gestora enquadrada nos seguintes incisos do referido artigo, *verbum pro verbo*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04281/11

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;

III - ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao Erário;

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 18/1993, **EMITA PARECER CONTRÁRIO** à aprovação das CONTAS DE GOVERNO da antiga MANDATÁRIA de São José dos Ramos/PB, relativas ao exercício financeiro de 2010, Sra. Maria Aparecida Rodrigues de Amorim, encaminhando a peça técnica à consideração da eg. Câmara de Vereadores do Município para julgamento político.

2) Com fundamento no art. 71, inciso II, c/c o art. 75, cabeça, da Constituição Federal, no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba), **JULGUE IRREGULARES** as CONTAS DE GESTÃO da ex-Ordenadora de Despesas da Comuna, concernentes ao exercício financeiro de 2010, Sra. Maria Aparecida Rodrigues de Amorim.

2) **IMPUTE** à antiga Prefeita Municipal de São José dos Ramos/PB, Sra. Maria Aparecida Rodrigues de Amorim, CPF n.º 045.111.664-04, débito no montante de R\$ 1.014.826,88 (um milhão, quatorze mil, oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e oito centavos), sendo R\$ 40.102,43 respeitantes à escrituração de dispêndios em favor do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS sem comprovação, R\$ 21.538,67 referentes a retenção e não contabilização de consignações descontadas dos servidores, R\$ 153.304,78 concernentes ao excesso de gastos com combustíveis e R\$ 799.881,00 atinentes aos lançamentos de despesas extraorçamentárias sem demonstração.

4) **IMPONHA PENALIDADE** à ex-gestora, Sra. Maria Aparecida Rodrigues de Amorim, na quantia de R\$ 101.482,68 (cento e um mil, quatrocentos e oitenta e dois reais e sessenta e oito centavos), equivalente a 10% da soma que lhe foi imputada, com arrimo no art. 55 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (Lei Complementar Estadual n.º 18/1993).

5) **FIXE** o prazo de 60 (sessenta) dias para os recolhimentos voluntários aos cofres públicos municipais do débito imputado e da coima acima imposta, com as devidas comprovações dos seus efetivos cumprimentos a esta Corte dentro do prazo estabelecido, cabendo ao atual



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04281/11

Prefeito Municipal, Sr. Eduardo Gindre Caxias de Lima, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, velar pelo integral cumprimento da decisão, sob pena de responsabilidade e 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 colendo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.

6) *APLIQUE MULTA* à ex-administradora municipal, Sra. Maria Aparecida Rodrigues de Amorim, na importância de R\$ 4.150,00 (quatro mil, cento e cinquenta reais), desta feita com base no que dispõe o art. 56 da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – LOTCE/PB).

7) *ASSINE* o lapso temporal de 30 (trinta) dias para pagamento voluntário desta 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, com a devida comprovação do seu efetivo cumprimento a esta Corte dentro do prazo estabelecido, 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.

8) *ENCAMINHE* cópia da presente deliberação à Vereadora da Comuna no ano de 2011, Sra. Elisângela Maria de Paiva Leopoldino, subscritora de denúncias formuladas em face da Sra. Maria Aparecida Rodrigues de Amorim, para conhecimento.

9) *ENVIE* recomendações no sentido de que atual gestor da Comuna de São José dos Ramos/PB, Sr. Eduardo Gindre Caxias de Lima, não repita as irregularidades apontadas nos relatórios da unidade técnica deste Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes.

10) Com fulcro no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Constituição Federal, *REPRESENTE* ao Conselho Regional de Contabilidade na Paraíba – CRC/PB sobre a conduta profissional adotada pelo responsável técnico pela contabilidade da Urbe de São José dos Ramos/PB no ano de 2010, Dr. Fábio Emílio Maranhão e Silva (registro no CRC/PB n.º 7.090), em razão da contabilização de diversos dispêndios extraorçamentários sem os devidos documentos comprobatórios e da incorreta elaboração de demonstrativos contábeis, consoante apontado pelos peritos desta Corte.

11) Igualmente com base no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, cabeça, da Carta Magna, *COMUNIQUE* à Presidente do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de São José dos Ramos/PB, Sra. Michele Ramos da Silva, acerca do não pagamento de obrigações patronais devidas pelo Poder Executivo, respeitantes ao pessoal vinculado ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS e à competência de 2010.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04281/11

12) Da mesma forma, com apoio no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Lei Maior, *REMETA* cópia dos presentes autos à augusta Procuradoria Geral de Justiça do Estado da Paraíba para as providências cabíveis.

É a proposta.

Em 13 de Novembro de 2013



Cons. Umberto Silveira Porto
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO



Auditor Renato Sérgio Santiago Melo
RELATOR



Elvira Samara Pereira de Oliveira
PROCURADOR(A) GERAL