



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO-TC-04260/11

Direito Constitucional, Administrativo e Financeiro. Poder Executivo Municipal. Administração Direta Municipal. Prefeitura de Serra Grande. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2010. Prefeito. Ordenador de Despesa. Contas de Governo. Apreciação da matéria para fins de julgamento. Atribuição definida no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba c/c o art. 1º, inciso 1º, da Lei Complementar Estadual nº 18/93. Recolhimento a menor de contribuições previdenciárias patronais - Transgressões a Princípios da Administração Pública, a dispositivos de natureza constitucional, infraconstitucional e regulamentar. Julgamento das contas de gestão do Chefe do Executivo, na condição de Ordenador de Despesas, pelo(a): irregularidade das contas do Prefeito Sr. João Bosco Cavalcante; atendimento parcial às exigências da LRF; aplicação de multa, imputação de débito, representação à Receita Federal do Brasil, ao MPE e ao Conselho Regional de Contabilidade e recomendação.

ACÓRDÃO APL-TC- 0316/12

RELATÓRIO

Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas do Município de Serra Grande, relativa ao exercício financeiro de 2010, integralmente digitalizado, de responsabilidade do Prefeito e Ordenador de Despesas, Sr. João Bosco Cavalcante.

A Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal V – DIAGM V, com base nos documentos eletronicamente inseridos nos autos, emitiu o relatório inicial de fls. 103/121, a qual evidenciou os seguintes aspectos da gestão municipal:

1. Sobre a gestão orçamentária, destaca-se:

- 1. o orçamento foi aprovado através da Lei Municipal n.º 148, de 08 de março de 2010, estimando a receita e fixando a despesa em R\$ 8.905.300,00, como também autorizando abertura de créditos adicionais suplementares em 30% da despesa fixada na LOA;*
- 2. durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares no montantes de R\$ 1.838.740,37;*
- 3. a receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou o valor de R\$ 6.931.845,17, inferior em 24,12% do valor previsto no orçamento;*
- 4. a despesa orçamentária realizada atingiu a soma de R\$ 6.757.304,54, inferior em 17,83% do valor previsto no orçamento;*
- 5. o somatório da Receita de Impostos e das Transferências – RIT atingiu a soma de R\$ 5.530.072,74;*
- 6. a Receita Corrente Líquida - RCL alcançou o montante de R\$ 6.931.845,17.*

2. No tocante aos demonstrativos apresentados:

- 7. o Balanço Orçamentário apresentou deficit equivalente a 3,65% da receita arrecadada;*
- 8. o Balanço Financeiro apresenta um saldo, para o exercício seguinte, no valor de R\$ 534.067,55, distribuídos entre Caixa e Bancos, nas proporções de 15,50% e 84,50%, respectivamente;*
- 9. o Balanço Patrimonial apresenta deficit financeiro na importância de R\$ 1.490.644,35.*

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

- 10. as remunerações dos Vereadores foram analisadas junto com a Prestação de Contas da Mesa da Câmara Municipal;*

11. os gastos com obras e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$ 604.312,37 correspondendo a 8,94% da Despesa Orçamentária Total (DOTR).

4. Quanto aos gastos condicionados:

12. a aplicação de recursos do FUNDEB, na remuneração e valorização dos profissionais do magistério (RVM), atingiu o montante de R\$ 376.279,48 ou **43,08%** das disponibilidades (limite mínimo=60%);
13. a aplicação, na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), alcançou o montante de R\$ 1.223.992,63 ou **22,49%** da RIT (limite mínimo=25%);
14. o Município despendeu, com saúde, a importância de R\$ 634.665,95 ou **13,17%** da RIT;
15. as despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R\$ 3.491.243,26 ou **50,37%** da RCL (limite máximo=60%);
16. as despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R\$ 3.204.301,92 ou **46,23%** da RCL (limite máximo=54%).

Registra ainda a Unidade Técnica que, no exercício em análise, foram encaminhadas a esta Corte de Contas três denúncias (Docs. 06549/10, 06792/10 e 11146/10), as quais foram anexadas ao Processo TC-05927/10 (PCA da PM de Serra Grande – exercício 2009).

Tendo em vista as irregularidades apontadas pela Auditoria, o Relator ordenou a citação do interessado, respeitando, assim, os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório. A Defesa apresentada, após pedido de prorrogação, acompanhada de documentos comprobatórios, anexados ao processo eletrônico, foi analisada pelo Órgão de Instrução que concluiu pela reminiscência das seguintes irregularidades inicialmente apontadas, a saber:

1. Quanto à Gestão Fiscal.

1. Deficit orçamentário no valor de R\$ 253.330,38 (item 4.1).

2. Quanto à Gestão Geral.

2. Não contabilização de despesa orçamentária, maculando a Lei de Responsabilidade Fiscal no que se refere ao equilíbrio entre receitas e despesas e limites de pessoal, no valor de R\$ 427.871,01, infringindo os art. 35 e 50 das leis 4.320/64 e 101/2000 respectivamente.
3. Despesa não comprovada com pagamento do INSS no valor de R\$ 85.066,16, causando prejuízo ao erário.
4. Excesso no consumo de combustível no valor de R\$ 281.974,96 causando prejuízo ao erário.
5. Despesa paga em duplicidade com revisão contábil no valor de R\$ 30.000,00 causando prejuízo ao erário.
6. Despesa insuficientemente comprovada com assessoria no valor de R\$ 24.000,00, tendo como agravante que a suposta assessora é funcionária da ACONJUR, responsável pela contabilidade do município, causando prejuízo ao erário.
7. Despesa insuficientemente comprovada com consultoria em saúde no valor de R\$ 6.000,00, causando prejuízo ao erário.
8. Despesa insuficientemente comprovada com honorários advocatícios no valor de R\$ 108.000,00, causando prejuízo ao erário.
9. Despesa insuficientemente comprovada com cadastros e assessorias no valor de R\$ 159.030,00, tendo como agravante o fato de tais despesas terem sido pagas no final do exercício, causando prejuízo ao erário.
10. Despesa paga em duplicidade com a elaboração da LDO no valor de R\$ 30.200,00, causando prejuízo ao erário.
11. Despesa insuficientemente comprovada com a realização de um tombamento no valor de R\$ 26.000,00, causando prejuízo ao erário.

12. *Despesa insuficientemente comprovada com a realização de uma Auditoria no valor de R\$ 26.800,00, causando prejuízo ao erário.*
13. *Despesa insuficientemente comprovada com aquisição de peças de veículos no valor de R\$ 76.850,58, causando prejuízo ao erário.*
14. *Despesa insuficientemente comprovada com aquisição de pneus de veículos no valor de R\$ 20.553,00, causando prejuízo ao erário.*
15. *Despesa insuficientemente comprovada com aquisição de pneus, peças e manutenção da caçamba no valor de R\$ 13.740,00, com o agravante de o veículo estar parado há mais de dois anos, causando prejuízo ao erário.*
16. *Despesa insuficientemente comprovada com locação de veículos no valor de R\$ 43.800,00, causando prejuízo ao erário.*
17. *Despesa insuficientemente comprovada com elaboração de projetos no valor de R\$ 8.500,00, causando prejuízo ao erário.*
18. *Despesa insuficientemente comprovada com um curso de capacitação de alfabetizadores no valor de R\$ 7.900,00, causando prejuízo ao erário.*
19. *Despesa insuficientemente comprovada com a locação de software no valor de R\$ 21.000,00, causando prejuízo ao erário.*
20. *Despesa insuficientemente comprovada com serviço técnico na saúde e finanças no valor de R\$ 8.300,00, causando prejuízo ao erário.*
21. *Despesa insuficientemente comprovada com o pagamento de despesa extraorçamentária no valor de R\$ 443.817,84, causando prejuízo ao erário.*
22. *Balancos orçamentário, financeiro e patrimonial incorretamente elaborados, não representando a real situação da execução orçamentária do exercício.*
23. *Deficit financeiro elevado no valor de R\$ 1.490.644,35, comprometendo exercícios futuros.*
24. *Dívida fluante incorretamente elaborada, não representando a real situação de endividamento do município e elevado crescimento desta.*
25. *Despesas não licitadas no valor de R\$ 3.059.694,85 correspondendo a 100% da despesa licitável.*
26. *Aplicação de apenas 43,08% das receitas do FUNDEB em remuneração e valorização do magistério.*
27. *Aplicação de apenas 22,49% das receitas de impostos e transferências em manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental.*
28. *Aplicação de apenas 13,17% das receitas de impostos e transferências em ações e serviços públicos de saúde.*
29. *Deficiência no sistema de saúde municipal, com carga horária insuficiente do profissional médico do PSF.*
30. *Diferença de recurso apresentada no repasse a Câmara no valor de R\$ 3.200,00, causando prejuízo ao erário.*
31. *Falta de contabilização de contribuições previdenciárias no valor de R\$ 427.871,01, agravando ainda mais a dívida fundada municipal, comprometendo exercícios futuros.*
32. *Apropriação indébita de recursos de contribuições previdenciárias de segurados no valor de R\$ 24.472,01.*
33. *Abandono do município pelo Gestor e parte dos secretários e utilização de artifícios, para prejudicar a fiscalização do Tribunal de Contas, maculando as determinações desse órgão de contas.*

O Ministério Público emitiu o Parecer nº 00266/12 (fls. 342/357), da pena do Ilustre Procurador Marcílio Toscano Franca Filho, pugnando no sentido de que esta Egrégia Corte decida pela(o):

- a) **Emissão de Parecer Contrário** à aprovação das contas do Prefeito do Município de Serra Grande. Sr. João Bosco Cavalcante, relativas ao exercício de 2010.
- b) **Declaração de Atendimento Parcial** aos preceitos da LRF.
- c) **Aplicação de multa** ao Gestor, Sr. João Bosco Cavalcante, com fulcro nos artigos 55 e 56 da LOTCE.
- d) **Imputação de Débito** no montante de R\$ 1.380.932,54 ao Sr. João Bosco Cavalcante, em razão de diversas despesas não comprovadas, resultando dano ao erário.
- e) **Comunicação** à Receita Federal do Brasil acerca dos fatos descritos no item 31.
- f) **Representação** à Procuradoria Geral de Justiça para adoção das medidas de sua competência.
- g) **Recomendações** à Prefeitura Municipal de Serra Grande no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando a reincidências das falhas constatadas no exercício em análise.

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

VOTO DO RELATOR

No Brasil, o Tribunal de Contas tem suas origens no Erário Régio ou Tesouro Real Público, criado em 1808, pelo então Príncipe-Regente Dom João VI. Contudo, sua instituição se deu apenas no início do período republicano, por projeto de lei de autoria de Manuel Alves Branco, que resultou no Decreto-Lei n° 966-A, de 07/11/1890, regulamentado posteriormente por influência política de Rui Barbosa.

Em 1891, o Tribunal de Contas passou a ter status constitucional, como se verifica no art. 81 da então Carta Magna, verbis:

Art. 81 - É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença.

Daquele remoto passado até o presente momento, os Tribunais de Contas foram aquinhoados com crescentes competências e atribuições, mormente pela Constituição Cidadã de 1988, tornando-os Organismos indispensáveis ao exercício pleno do Estado Democrático de Direito Brasileiro.

Com efeito, ao se defrontar com a Prestação Anual de Contas do Poder Executivo - momento em que o Gestor é convidado, melhor dizer, obrigado, a fazer prova do bom e regular uso dos recursos públicos postos a sua disposição - o TCE/PB exerce, com propriedade, no âmbito de função (controle externo), duas de suas principais competências.

Inicialmente, auxiliando o Legislativo, porém nunca a ele subordinado, aprecia as contas do Gestor e, sobre essas, emite Parecer, que servirá de lastro para o julgamento político dos atos de gestão pelos Membros componentes do Parlamento Mirim.

Doutra banda, julga os atos emanados pelo administrador na condição de ordenador de despesas, atestando se este pautou suas ações gerenciais estribadas nos princípios norteadores da Administração Pública, esculpidos, explícita ou implicitamente, na Carta Maior, notadamente, Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Economicidade e Eficiência. O Decisum, emanado por esta Corte, guarda, em si, tamanha força que, no mérito, não está sujeito à apreciação/modificação pelo Judiciário.

Traçadas linhas preliminares, volto-me a tecer ponderações individuais sobre as nódoas acusadas pela Auditoria, as quais lastreiam, ao final, meu voto.

Inicialmente, registro que se depreende do caderno processual que cópias dos instrumentos contratuais reclamados pela Auditoria foram furtados da sede da Prefeitura Municipal de Serra

Grande, conforme consta em boletim de ocorrência policial¹, entretanto, a pilhagem ocorreu em data posterior à diligência in loco, oportunidade em que foram solicitadas as peças em questão.

- Deficit orçamentário no valor de R\$ 253.330,38.
- Não contabilização de despesa orçamentária, maculando a Lei de Responsabilidade Fiscal no que se refere ao equilíbrio entre receitas e despesas e limites de pessoal, no valor de R\$ 427.871,01, infringindo os art. 35 e 50 das leis 4.320/64 e 101/2000 respectivamente.
- Balancos orçamentário, financeiro e patrimonial incorretamente elaborados, não representando a real situação da execução orçamentária do exercício.
- Deficit financeiro elevado no valor de R\$ 1.490.644,35, comprometendo exercícios futuros.
- Dívida flutuante incorretamente elaborada, não representando a real situação de endividamento do município e elevado crescimento desta.

É admissível a ocorrência de deficit, leve ou moderado, na execução orçamentária em algumas situações pontuais, tais como: a existência de orçamento superavitário em exercício imediatamente anterior àquele em que se verificou o resultado negativo, suficiente para absorvê-lo; estado de beligerância (União); ou ainda para custear a realização de serviços/obras que estimulem o incremento de receitas ou a redução de despesas. Como exemplo deste último, podemos citar o saneamento e a pavimentação de logradouros os quais, por via indireta, tendem a minorar a incidência de doenças parasitárias, reduzindo, conseqüentemente, a médio e longo prazo, os investimentos em atenção básica à saúde.

Para além dessas ocorrências, o deficit orçamentário tem conseqüências nefastas e deve ser afastado, sob pena de comprometer o equilíbrio econômico-financeiro, cantado e decantado pela Lei de Responsabilidade Fiscal. A execução orçamentária negativa importa no endividamento público, seja ele financiado com emissão de títulos públicos do tesouro, emissão de papel-moeda (União) ou, in casu, com a inscrição em restos a pagar, elevando sobremaneira a dívida flutuante municipal, fato comprometedor da gestão administrativa dos exercícios vindouros.

Dito isso, há de se informar ainda que o apontado deficit orçamentário teve, como origem, o não empenhamento/contabilização de encargos previdenciários patronais no valor de R\$ 427.871,01.

Gostaria de informar que, para fins orçamentários, pertencem ao exercício as despesas nele legalmente empenhadas (art. 35, II). Em outros termos, só será considerada despesa do exercício aquela na qual foi procedido o seu regular empenhamento, independente da ocorrência do fato gerador.

Não se pode confundir o subsistema orçamentário com o patrimonial. Enquanto naquele (orçamentário) a despesa nasce com o empenhamento, nesse (patrimonial) ela é gerada, e exige necessariamente registro, no instante em que se efetiva, ou seja, na entrega do bem, na prestação dos serviços, entre outras, enfim, com surgimento do fato gerador da obrigação.

Compulsando os autos do Processo TC-5927/10², verifica-se que ao final da gestão, em 2009, o deficit financeiro era de R\$ 491.928,87 e, ao final do exercício de 2010, este já alcançava o valor de R\$ 1.490.644,35, restando caracterizado um incremento no desequilíbrio financeiro no montante de R\$ 998.715,48.

A omissão de despesa orçamentária, por se constituir passivo financeiro não escriturado, repercute também no demonstrativo da Dívida Municipal, por conseqüência, tornando-o pouco confiável.

Os demonstrativos contábeis devem espelhar fielmente os fatos ocorridos no decurso do exercício e a ausência de registros, ou sua inexata escrituração, fere frontalmente os princípios da Contabilidade, corroborando para elaboração de peças técnicas eivadas de erros, que comprometem a análise por parte daqueles que podem fazer uso dessas informações, induzido a ilações equivocadas.

¹ Boletim de ocorrência às fls. 300.

² PCA da Prefeitura Municipal de Serra Grande – exercício 2009.

Destarte, o comentado, conforme PN TC n° 52/04, enseja a emissão de parecer contrário à aprovação das contas do exercício em análise, bem como, com fulcro no inciso II, art. 56, da Lei Complementar Estadual n° 18/93, aplicação de multa pessoal ao Gestor. Cabe, ainda, representar o Sr. Manoel Alves de Oliveira, Contador do Município epigrafado, ao Conselho Regional de Contabilidade em face das incorreções e omissões na escrituração contábil observadas nas vertentes contas, para conhecimento, análise e adoção das medidas que julgar pertinentes, e ao Ministério Público Estadual, acerca das irregularidades identificadas no presente feito, e recomendação ao atual Gestor a fiel observância aos ditames legais atinentes ao registro de fatos contábeis.

- Despesa não comprovada com pagamento do INSS no valor de R\$ 85.066,16, causando prejuízo ao erário.
- Despesa insuficientemente comprovada com aquisição de peças de veículos no valor de R\$ 76.850,58, causando prejuízo ao erário.
- Despesa insuficientemente comprovada com aquisição de pneus de veículos no valor de R\$ 20.553,00, causando prejuízo ao erário.
- Despesa insuficientemente comprovada com locação de veículos no valor de R\$ 43.800,00, causando prejuízo ao erário.

No que tange à despesa não comprovada a título de consignações, parcelamento e obrigações patronais, consta do Balanço Financeiro o valor de R\$ 347.738,14, entretanto, os documentos capazes de lastrear tais dispêndios totalizam apenas R\$ 262.671,98, não comprovando, na integralidade, os gastos realizados junto ao INSS.

Em relação aos dispêndios não comprovadas com aquisição de peças e pneus para os veículos da Edilidade no valor de R\$ 97.403,58, consta, dos autos, apenas cópia de minuta de contrato junto à LOCACENTER – Locadora de Automóveis LTDA ME –, inexistindo os demais documentos legais exigidos para a comprovação regular da despesa, tais como os instrumentos contratuais devidamente assinados, respectivas publicações ou os procedimentos licitatórios cabíveis.

No tocante aos gastos com locação de veículos no valor de R\$ 43.800,00, novamente, a imputação resulta da falta de contrato. Além disso, não foram apresentados documentos e/ou controles outros que confirmem a efetiva prestação dos serviços.

O manuseio de recursos públicos deve vir acompanhado da devida prova da regularidade das respectivas despesas, bem como os correspondentes documentos que a legislação exige. A não comprovação de dispêndios públicos atrai a responsabilidade de ressarcir os gastos irregulares executados. Destarte, aos gestores deve ser atribuída a responsabilidade de recompor aos cofres da Edilidade o prejuízo mensurado no montante de R\$ 226.269,74.

- Despesa insuficientemente comprovada com assessoria no valor de R\$ 24.000,00, tendo como agravante de que a suposta assessora é funcionária da ACONJUR, responsável pela contabilidade do município, causando prejuízo ao erário.
- Despesa insuficientemente comprovada com consultoria em saúde no valor de R\$ 6.000,00, causando prejuízo ao erário.
- Despesa insuficientemente comprovada com honorários advocatícios no valor de R\$ 108.000,00, causando prejuízo ao erário.
- Despesa insuficientemente comprovada com cadastros e assessorias no valor de R\$ 159.030,00, tendo como agravante o fato de tais despesas terem sido pagas no final do exercício, causando prejuízo ao erário.
- Despesa insuficientemente comprovada com a realização de um tombamento no valor de R\$ 26.000,00, causando prejuízo ao erário.
- Despesa insuficientemente comprovada com a realização de uma Auditoria no valor de R\$ 26.800,00, causando prejuízo ao erário.

- Despesa insuficientemente comprovada com aquisição de pneus, peças e manutenção da caçamba no valor de R\$ 13.740,00, com o agravante de o veículo está parado há mais de dois anos, causando prejuízo ao erário.
- Despesa insuficientemente comprovada com elaboração de projetos no valor de R\$ 8.500,00, causando prejuízo ao erário.
- Despesa insuficientemente comprovada com um curso de capacitação de alfabetizadores no valor de R\$ 7.900,00, causando prejuízo ao erário.
- Despesa insuficientemente comprovada com a locação de software no valor de R\$ 21.000,00, causando prejuízo ao erário.
- Despesa insuficientemente comprovada com serviço técnico na saúde e finanças no valor de R\$ 8.300,00, causando prejuízo ao erário.

Acerca das eivas acima arroladas registro que o interessado nada alegou em seu socorro, portanto, a manifestação da Auditoria deve subsistir.

É dever de todos aqueles que guardam, gerenciam ou administram dinheiros, bens e valores públicos a prestação de contas completa e regular, através de documentos aceitáveis, do bom e correto emprego desses, que importa, necessariamente, em observância aos princípios da legalidade, moralidade, economicidade, eficiência e, acima de tudo, legitimidade.

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

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

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

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

Para completar, o doutrinador Jorge Ulisses Jacoby lecionou:

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

Destarte, devido falta de comprovação no pagamento de despesas com assessoria (R\$ 24.000,00), com consultoria (R\$ 6.000,00), com serviços de cadastro e assessoria (R\$ 159.030,00), com a realização de tombamento de bens (R\$ 26.000,00), com uma auditoria particular (R\$ 26.800,00), com pneus, peças e manutenção de uma ‘caçamba’ (R\$ 13.740,00), com a elaboração de projetos (R\$ 8.500,00), com um curso de capacitação de alfabetizadores (R\$ 7.900,00), com a locação de software (R\$ 21.000,00) e com serviços técnicos nas pastas da saúde e finanças (R\$ 8.300,00), acompanho o posicionamento do Parquet no sentido de imputar ao Sr. João Bosco Cavalcante a

importância de R\$ 301.270,00, bem como da representação ao Ministério Público Estadual acerca da conduta lesiva ao patrimônio público e possível prática de ato de improbidade administrativa.

- Excesso no consumo de combustíveis no valor de R\$ 281.974,96 causando prejuízo ao erário.

Em apertada síntese, a metodologia adotada para apuração do excesso apontado leva em conta: o percurso diário de cada veículo, o consumo médio estimado por bem automotor, os valores de aquisição dessas mercadorias constantes nas notas fiscais e ainda em relação à Secretaria de Educação, o calendário escolar, deixando de incluir, nesses cálculos, dois veículos supostamente locados pela Edilidade, em virtude da não apresentação de contrato ou de outros indícios comprobatórios de sua utilização.

A sistemática usada para apuração, a princípio, não goza de certeza e liquidez e também sofre algumas restrições por Membros deste Plenário. Por outro lado, considerando-se as retificações que entendo necessárias, o estudo não pode ser desprezado e deve se constituir base para imputação do excedente levantado.

Quanto aos veículos vinculados à Educação, um Fiat Uno e um Micro-Ônibus, a Auditoria admitiu, com base no calendário escolar, que estes rodaram apenas durante 03 (três) e 01 (uma) semanas no ano, respectivamente, desprezando-se as demais. Malgrado entender que no período de férias e recesso escolar a movimentação esteja diminuída, não considero razoável acreditar que as atividades da Secretaria de Educação também sejam paralisadas. Esse período é utilizado para vistoriar as unidades de ensino e fazer as adequações necessárias ao retorno das atividades educacionais, transportar professores para outros centros, a fim de proporcionar aos profissionais do magistério melhor qualificação, entre outras. Encimado nas ponderações tracejadas, faço incorporar às tabelas produzidas pelo Órgão Técnico o consumo de tais veículos, em condições normais por 44 (quarenta e quatro) semanas ao ano (calendário escolar) e em 50% do admissível nas 08 (oito) semanas restantes, conforme quadro a seguir.

Em relação aos demais veículos também admito, como de costume, para os 08 dias mensais não considerados pela Auditoria, um consumo equivalente a 50% daquele estimado pelo Órgão de Instrução, por entender que estes continuam prestando serviços à municipalidade, porém de forma reduzida.

Veículo	Combustível	Secretaria	Km diário	Utilização	Km/ano	Consumo Km/L	Litros /ano
Micro-Ônibus	Diesel	Educação	150	44 semanas	46.200	6	7.700
			75	8 semanas	4.200		700
Total do consumo estimado com diesel (Relator)							8.400
Fiat Uno	Gasolina	Educação	120	44 semanas	61.600	10	6.160
			60	8 semanas	5.600		560
Ambulância NPT-2706	Gasolina	Saúde	300	360 dias	72.000	6	18.000
Ambulância MXU-4144	Gasolina	Saúde	300	360 dias	72.000	6	12.000
Fiat Uno MOA-7851	Gasolina	Saúde	200	22 dias/mês	52.800	10	4.800
			100	8 dias/mês	9.600		960
Fiat Uno MOA-5761	Gasolina	Saúde	200	22 dias/mês	52.800	10	4.800
			100	8 dias/mês	9.600		960
Gol MON-6877	Gasolina	Saúde	200	22 dias/mês	52.800	10	4.800
			100	8 dias/mês	9.600		960
Total do consumo estimado com gasolina (Relator)							50.112

Considerando os valores constantes do Relatório Técnico, quais sejam, o litro de gasolina a R\$ 2,75 e o de diesel a R\$ 2,15, obtém-se, como admissível, o montante de R\$ 187.020,00. Tendo em vista que a Edilidade despendeu, com combustíveis, no exercício de 2010, a quantia de R\$ 444.214,96, conclui-

se, portanto, existir excesso na aquisição de combustíveis no valor de R\$ 257.194,96, o qual deve ser responsabilizado ao Gestor.

- Despesa paga em duplicidade com revisão contábil no valor de R\$ 30.000,00 causando prejuízo ao erário.

- Despesa paga em duplicidade com a elaboração da LDO no valor de R\$ 30.200,00, causando prejuízo ao erário.

Em relação às despesas com revisão contábil, consta dos autos que a Edilidade pagou à firma ECONJUR (Escritório de Contabilidade e Assessoria Jurídica) a quantia de R\$ 72.000,00 relativa à realização de serviços contábeis, além disso, também foi despendido o valor de R\$ 30.000,00, a mesma firma, a título de revisão contábil.

No tocante aos dispêndios com a elaboração da LDO, aduz a Auditoria que o município pagou ao Sr. Eleonilson Soares Pereira o montante de R\$ 30.200,00 concernente à realização de um serviço que deveria ter sido executado pelos próprios técnicos da Edilidade.

Registre-se ainda que os pagamentos acima não se submeteram a um regular processo licitatório, além disso, não foram apresentados documentos ou explicações, por parte da Defesa, que permitissem sanar a eiva apontada pelo Órgão Auditor, cabendo, portanto, a imputação dos respectivos valores àquele que deu prejuízo aos cofres municipais.

- Despesa insuficientemente comprovada com o pagamento de despesa extraorçamentária no valor de R\$ 443.817,84, causando prejuízo ao erário.

Consta do Balanço Financeiro apresentado pela Prefeitura Municipal de Serra Grande, o pagamento de despesa extraorçamentária a título de agentes pagadores, entretanto, não foram identificados documentos que comprovassem tal despesa.

O Alcaide não acostou aos autos do processo qualquer documento assaz hábil para elisão da eiva em foco, devendo o Gestor ser responsabilizado pelo ressarcimento ao Erário do prejuízo por esse sofrido.

- Despesas não licitadas no valor de R\$ 3.059.694,85 correspondendo a 100% da despesa licitável.

Segundo a Auditoria, quando da inspeção in loco, no período de 13 a 16/09/2011, foram solicitados os devidos processos licitatórios realizados pela Edilidade sem, entretanto, lograr êxito. Em sede de defesa, alegou o Gestor que tais documentos foram subtraídos da sede da Prefeitura.

Foi anexado aos autos boletim de ocorrência policial da 6ª Delegacia Regional de Polícia Civil no qual consta que o Sr. Rodrigo Pereira Lopes, “Secretário Municipal (Tesoureiro)”, no dia 17/11/2010, por volta das 10 h, “procurou documentos em um armário e notou a falta dos seguintes documentos: (...) cópias dos processos de licitações de 2006, 2007, 2008, 2009 e alguns de 2010”.

Resta comprovado, portanto, que os documentos furtados eram cópias, além disso, em relação ao exercício em análise, apenas parte deles se encontravam arquivados na tesouraria do município.

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

“Art 37 (...)

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

Em que pese o preceptivo constitucional, percebe-se que a Prefeitura Municipal de Serra Grande deixou de licitar despesas no montante de R\$ 3.059.694,85, correspondendo a 45,28% da despesa orçamentária total. Impõe deixar nítido que a infração trazida à baila encontra-se elencada no rol dos motivos necessários a emissão de Parecer Contrário à aprovação das contas anuais, conforme Parecer Normativo PN TC n° 52/04 e também constitui séria ameaça aos princípios administrativos da legalidade, impessoalidade e moralidade.

- Aplicação de apenas 43,08% das receitas do FUNDEB em remuneração e valorização do magistério.

O art. 22, da Lei Federal n° 11.494/07, reflexo do instituído no inciso XII, art. 60, dos ADCTs, da CF/88, estabelece que, pelo menos, 60% dos recursos anuais do Fundo serão destinados ao pagamento de remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, em efetivo exercício, na rede pública, e tem, por objetivo, resgatar uma dívida social que há muitos anos aflige a sociedade, possibilitando condições de trabalho satisfatórias para os militantes desta atividade laboral. A irregularidade enseja a emissão de parecer contrário às contas do gestor, conforme previsão do Parecer Normativo PN TC n° 52/04.

- Aplicação de apenas 22,49% das receitas de impostos e transferências em manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental.

Há de se registrar que a d. Auditoria excluiu das aplicações em MDE os valores relativos às despesas não comprovadas, as quais, em sede de defesa, não foram devidamente esclarecidas pelo Gestor, além disso, o não cumprimento do percentual previsto no artigo 212 da CF é ponto reincidente nas gestões do Sr. João Bosco Cavalcanti frente à Prefeitura de Serra Grande, assim o foi nas contas de 2007³ e 2008⁴.

A gravidade da eiva me impõe a necessidade de transcrever o sentimento registrado pelo MPJTCE em parecer da lavra do Nobre Procurador deste Tribunal, Marcílio Toscano Franca Filho: “os investimentos em educação visam fazer cessar, em favor dos mais carentes, a injusta situação de exclusão social e de desigual acesso às oportunidades, revelando-se como verdadeiro imperativo constitucional”. Não é demais enfatizar que a aludida imperfeição enseja a emissão de Parecer Contrário à aprovação das contas em epígrafe.

- Aplicação de apenas 13,17% das receitas de impostos e transferências em ações e serviços públicos de saúde.

As aplicações nesse quesito foram comprometidas pela exclusão de despesas insuficientemente comprovadas, como atestam os relatórios emitidos pelo Órgão Técnico deste Tribunal.

Sem embargos, os Atos de Disposições Constitucionais Transitórias, art. 77, inciso III, determinam que os municípios aplicarão, pelo menos, 15% da receita de impostos e transferências recebidas durante o exercício em Ações e Serviços Públicos de Saúde, não podendo o Gestor se afastar dessa regra constitucional.

Segundo o princípio da Legalidade, o poder concedido ao administrador público rima com dever, posto que o mesmo está adstrito, intimamente vinculado aos ditames da lei, não podendo esse se afastar do ordenamento jurídico sob pena de ofendê-lo. Ao deixar de aplicar o mínimo constitucionalmente estabelecido o Gestor afrontou, além da norma positivada, o referido princípio, do qual derivam as bases principiológicas da Administração Pública, insculpidas no caput do art. 37, da CF.

Nas palavras de Celso Antonio Bandeira de Mello⁵, "Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um

³ Processo TC-2415/08, Parecer PPL-TC-259/10 (22,14%)

⁴ Processo TC-3375/09, Acórdão APL-TC-00387/11 (18,11%)

⁵ (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros Editores, 25ª ed., 2008, p. 943).

específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa uma insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra".

- Deficiência no sistema de saúde municipal, com carga horária insuficiente do profissional médico do PSF.

Aduz a Auditoria que o município e Serra Grande possui apenas uma equipe do PSF formada por um médico, um odontólogo e uma enfermeira, a qual atendeu, em 2010, uma média de 11,17 dias mensais, comprometendo o funcionamento do sistema de saúde municipal

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

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

- Diferença de recurso apresentada no repasse a Câmara no valor de R\$ 3.200,00, causando prejuízo ao erário.

Verifica-se, nos autos, que em relação ao repasse do Executivo Municipal ao Poder Legislativo, no tocante ao mês de fevereiro de 2010, recibos, assinados pelo Presidente da Câmara Municipal de Serra Grande totalizando o valor de R\$ 29.300,00, entretanto, alega o Defendente que o citado repasse foi de R\$ 32.500,00, sem, contudo, apresentar documentação que assim ateste.

Resta, portanto, a diferença de R\$ 3.200,00 sem comprovação, a qual deve ser imputada ao Gestor, conforme nos ensina o Professor Jacoby Fernandes⁶:

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

- Falta de contabilização de contribuições previdenciárias no valor de R\$ 427.871,01, agravando ainda mais a dívida fundada municipal, comprometendo exercícios futuros.

- Apropriação indébita de recursos de contribuições previdenciárias de segurados no valor de R\$ 24.472,01.

O município de Serra Grande apresentou, no exercício de 2010, pagamentos com “vencimentos e vantagens fixas” no montante de R\$ 2.028.834,98 e com contratados no valor de R\$ 597.642,00, totalizando um gasto com pessoal na quantia de R\$ 2.626.476,98, aproximadamente 40% da despesa empenhada no exercício.

As obrigações patronais estimadas pela Auditoria perfazem R\$ 577.824,94, enquanto as efetivamente realizadas alcançaram R\$ 149.953,93, demonstrando que a Edilidade deixou de contabilizar e recolher, junto ao INSS, verbas previdenciárias estimadas em R\$ 427.871,01.

Consta no Balanço Financeiro apresentado, retenções em favor do INSS na quantia de R\$ 69.955,11, entretanto, o Órgão de Instrução somente identificou o repasse de R\$ 39.483,10, restando R\$ 24.472,01 sem comprovação.

⁶ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de Contas do Brasil: Jurisdição e Competência*. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 197)

Novamente, constata-se que o Gestor não observou as normas legais aplicadas à contabilidade pública, no sentido de se evitar erros e impropriedades que terminam por comprometer os resultados orçamentários, financeiros e patrimoniais. As eivas tipificadas acima inserem-se no rol daquelas ensejadoras da reprovação das contas apresentadas, conforme reza o Parecer Normativo TCE/PB 52/04, além disso, a falta de comprovação de dispêndios realizados com recursos públicos é conduta tipificada na legislação penal, cabendo a imputação de parcela equivalente ao prejuízo causado ao erário, bem como comunicação à Procuradoria Geral de Justiça para a adoção das medidas aplicáveis.

- Abandono do município pelo gestor e parte dos secretários e utilização de artifícios para prejudicar a fiscalização do Tribunal de Contas, maculando as determinações desse órgão de contas.

Aduz a d. Auditoria que no decorrer da inspeção in loco constatou-se o abandono do município por parte do Edil e dos secretários municipais, à exceção das pastas da saúde e educação. Ainda assim diversos documentos solicitados pelos técnicos deste Tribunal não foram entregues. A situação de descaso para com a municipalidade se traduz na desorganização administrativa e financeira evidenciada nos balanços e demonstrativos apresentados ao TCE/PB, e se comprova pela inapetência do Gestor em apresentar defesa acerca de 2/3 das irregularidades apontadas pela d. Auditoria em seu relatório exordial. Cabe censura e recomendação à Pública Administração no sentido de conduzir com mais zelo o patrimônio municipal

Esposado em todos os comentários extensamente explanados, **voto**, em perfeita harmonia com o Parquet, **pela emissão de Parecer Contrário à Aprovação das Contas Anuais da PM de Serra Grande**, exercício de 2010, **sob a responsabilidade do Sr. João Bosco Cavalcante** e, em Acórdão separado, pelo (a):

1. cumprimento parcial das normas da LRF;
2. irregularidade das contas de gestão apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo Municipal;
3. aplicação de multa legal no valor de R\$ 4.150,00, ao Gestor, **Sr. João Bosco Cavalcante**, com esteio no art. 56, da LCE nº 18/93;
4. Imputação de débito ao **Sr. João Bosco Cavalcante**, no valor de R\$ 1.316.424,55, em razão de falta de comprovação no pagamento de despesas com: INSS (R\$ 85.066,16), aquisição de peças e pneus para veículos (R\$ 76.850,58 e R\$ 20.553,00, respectivamente), locação de veículos (R\$ 43.800,00), assessoria (R\$ 24.000,00), consultoria (R\$ 6.000,00), serviços de cadastro e assessoria (R\$ 159.030,00), a realização de tombamento de bens (R\$ 26.000,00), uma auditoria particular (R\$ 26.800,00), com pneus, peças e manutenção de uma 'caçamba' (R\$ 13.740,00), a elaboração de projetos (R\$ 8.500,00), um curso de capacitação de alfabetizadores (R\$ 7.900,00), a locação de software (R\$ 21.000,00) e serviços técnicos nas pastas da saúde e finanças (R\$ 8.300,00); com excesso de combustíveis (R\$ 257.194,96); com dispêndios pagos em duplicidade com revisão contábil (R\$ 30.000,00) e na elaboração da LDO (R\$ 30.200,00); com despesa extraorçamentária insuficientemente comprovada (R\$ 443.817,84); com diferença no repasse ao Poder Legislativo (R\$ 3.200,00) e com apropriação indébita de recursos previdenciários (R\$ 24.472,01)
5. Assinação do prazo de 60 sessenta dias ao supracitado Gestor para o devido recolhimento voluntário dos valores a ele imputado nos itens 3 e 4 nuperes;
6. irregularidade das despesas sem as devidas licitações, sem imputação de débito, em face da ausência de danos materiais causadores ao erário;
7. Representação à Receita Federal do Brasil acerca das falhas observadas referentes ao recolhimento das contribuições previdenciárias patronais a menor que o valor devido, e indícios de apropriação indébita previdenciária das contribuições dos servidores municipais;

8. *Representação ao Ministério Público Estadual acerca das irregularidades identificadas no presente feito; notadamente no que se relaciona aos ilícitos na retenção e recolhimento de passivo previdenciário, verificação de conduta danosa ao erário, tipificado como atos de improbidade administrativa, para adoção de providências de estilo;*
9. *Representação ao Conselho Regional de Contabilidade ao Sr. Manoel Alves de Oliveira, Contador do Município epígrafado, no que tange às incorreções e omissões na escrituração contábil observadas nas vertentes contas, com vista ao conhecimento, análise e adoção de providências ao seu cargo;*
10. *Recomendação à atual administração da Prefeitura Municipal de Serra Grande no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando a reincidências das falhas constatadas no exercício em análise;*
11. *Recomendação ao Gestor com vista a executar o orçamento com parcimônia, analisando o fluxo de caixa da Edilidade de maneira a não incorrer em insuficiência financeira;*
12. *Recomendação ao Alcaide no sentido de dar devida atenção à elaboração dos demonstrativos gerados pela contabilidade municipal, para que esses reflitam, em essência, a realidade dos acontecimentos contábeis.*

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE - PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO-TC-4260/11, os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-Pb), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, ACORDAM em:

- I. **Declarar o atendimento parcial** das normas da LRF;
- II. **Julgar irregular as contas de gestão** apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo Municipal;
- III. **Aplicar a multa legal** no valor de R\$ 4.150,00, ao Gestor, **Sr. João Bosco Cavalcante**, com esteio no art. 56, da LCE n° 18/93;
- IV. **Imputar o débito ao Sr. João Bosco Cavalcante, no valor de R\$ 1.316.424,55**, em razão de falta de comprovação no pagamento de despesas com: INSS (R\$ 85.066,16), aquisição de peças e pneus para veículos (R\$ 76.850,58 e R\$ 20.553,00, respectivamente), locação de veículos (R\$ 43.800,00), assessoria (R\$ 24.000,00), consultoria (R\$ 6.000,00), serviços de cadastro e assessoria (R\$ 159.030,00), a realização de tombamento de bens (R\$ 26.000,00), uma auditoria particular (R\$ 26.800,00), com pneus, peças e manutenção de uma 'caçamba' (R\$ 13.740,00), a elaboração de projetos (R\$ 8.500,00), um curso de capacitação de alfabetizadores (R\$ 7.900,00), a locação de software (R\$ 21.000,00) e serviços técnicos nas pastas da saúde e finanças (R\$ 8.300,00); com excesso de combustíveis (R\$ 257.194,96); com dispêndios pagos em duplicidade com revisão contábil (R\$ 30.000,00) e na elaboração da LDO (R\$ 30.200,00); com despesa extraorçamentária insuficientemente comprovada (R\$ 443.817,84); com diferença no repasse ao Poder Legislativo (R\$ 3.200,00) e com apropriação indébita de recursos previdenciários (R\$ 24.472,01)
- V. **Assinar o prazo de 60 sessenta dias** ao supracitado Gestor para o devido recolhimento voluntário dos valores a ele imputado nos itens III e IV nuperes⁷;

⁷ **Multa** – ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal – mediante a quitação de Documento de Arrecadação de Receitas Estaduais (DAE) com código “4007” - Multas do Tribunal de Contas do Estado.

Débito – ao erário municipal.

- VI. **Julgar irregular as despesas sem as devidas licitações, sem imputação de débito, em face da ausência de danos materiais causadores ao erário;**
- VII. **Representar à Receita Federal do Brasil acerca das falhas observadas referentes ao recolhimento das contribuições previdenciárias patronais a menor que o valor devido, e indícios de apropriação indébita previdenciária das contribuições dos servidores municipais;**
- VIII. **Representar o Ministério Público Estadual acerca das irregularidades identificadas no presente feito; notadamente no que se relaciona aos ilícitos na retenção e recolhimento de passivo previdenciário, verificação de conduta danosa ao erário, tipificado como atos de improbidade administrativa, para adoção de providências de estilo;**
- IX. **Representar o Conselho Regional de Contabilidade ao Sr. Manoel Alves de Oliveira, Contador do Município epigrafado, no que tange às incorreções e omissões na escrituração contábil observadas nas vertentes contas, com vista ao conhecimento, análise e adoção de providências ao seu cargo;**
- X. **Recomendar à atual administração da Prefeitura Municipal de Serra Grande no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando a reincidências das falhas constatadas no exercício em análise;**
- XI. **Recomendar ao Gestor com vista a executar o orçamento com parcimônia, analisando o fluxo de caixa da Edilidade de maneira a não incorrer em insuficiência financeira;**
- XII. **Recomendar ao Alcaide no sentido de dar devida atenção à elaboração dos demonstrativos gerados pela contabilidade municipal, para que esses reflitam, em essência, a realidade dos acontecimentos contábeis.**

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

João Pessoa, 18 de abril de 2012.

*Conselheiro Arnóbio Alves Viana
Presidente em exercício*

*Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Relator*

Fui presente,

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

Em 18 de Abril de 2012



Cons. Arnóbio Alves Viana
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
RELATOR



Isabella Barbosa Marinho Falcão
PROCURADOR(A) GERAL