TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*Processo TC nº **05.470/10***

RELATÓRIO

Sr. Presidente, Srs. Conselheiros, Douta Procuradora Geral, Srs. Conselheiros Substitutos

Cuida-se nos presentes autos da Gestão Fiscal e Gestão Geral **(Prestação Anual de Contas)** do **Sr. Abelardo Antônio Coutinho**, Prefeito Constitucional do município de **Puxinanã**, exercício financeiro **2009**, encaminhada a este **Tribunal** dentro do prazo regimental.

Após o exame da documentação pertinente, a equipe técnica desta Corte de Contas emitiu o relatório de fls. 282/94, ressaltando os seguintes aspectos:

- A Lei nº 484, de 17 de novembro de 2008, estimou a receita em R$ 9.477.800,00, fixando a despesa em igual valor, autorizando, ainda, a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 50% do total orçado. Desses valores, a receita efetivamente arrecadada somou **R$ 10.461.028,25**, e a despesa realizada **R$ 10.713.053,06.** Os créditos adicionais suplementares utilizados totalizaram **R$ 4.693.075,13**, cujas fontes foram: excesso de arrecadação e anulação de dotação;
- As aplicações em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino totalizaram **R$ 1.803.988,54**, correspondendo a **26,34%** do total das receitas de impostos, mais transferências. Em relação ao FUNDEB, as aplicações na valorização e remuneração do magistério alcançaram **58,91%** dos recursos da cota-parte do Fundo;
- Os gastos com Ações e Serviços Públicos de Saúde somaram **R$ 1.151.625,79**, correspondendo a **16,81%** das receitas de impostos, inclusive transferências;
- No exercício em análise não houve despesas com obras e serviços de engenharia, conforme se constata na PCA e no SAGRES;
- Não foi verificado excesso no pagamento das remunerações dos agentes políticos do Poder Executivo;
- Os Balanços Orçamentário, Patrimonial e Financeiro foram corretamente elaborados, este último apresentou, ao final do exercício, um saldo no montante de **R$ 237.388,06,** distribuídos entre caixa e bancos nas seguintes proporções 0,05% e 99,95%, respectivamente;
- A Dívida Municipal no final do exercício somou **R$ 1.896.782,47**, equivalente a **18,13%** da receita orçamentária arrecadada, dividindo-se nas proporções de 99,67% e 0,33% em flutuante e fundada, respectivamente;
- Os gastos com Pessoal do Município atingiram **R$ 6.332.212,04**, correspondendo a **60,53%** da Receita Corrente Líquida. Já os gastos com o Poder Executivo representaram **57,33%** da RCL;
- Os RGF e REO enviados a esta Corte foram elaborados conforme as normas legalmente estabelecidas. No entanto, não houve a comprovação das respectivas publicações;
- O repasse ao Poder Legislativo obedeceu aos limites estabelecidos na Constituição Federal;
- Foi realizada diligência *in loco* no período de 13 a 17 de setembro de 2010;
- Há registro de denúncias sobre irregularidades ocorridas no exercício em análise:
  a) Processo TC nº 08545/09 – Diversas irregularidades envolvendo matérias relacionadas a pessoal, obras e consumo de combustíveis. Julgada (Acórdão APL TC nº 146/2011). Anexada ao presente processo.
  b) Processo TC nº 08633/09 – Matéria relacionada a pessoal. Em análise pela DIGEP.

Além desses aspectos, o órgão de instrução constatou algumas irregularidades, o que ocasionou a citação do Prefeito de Puxinanã, Sr. Abelardo Antônio Coutinho, que apresentou defesa nesta Corte, conforme consta das fls. 301/76 dos autos. Do exame dessa documentação, a Unidade Técnica emitiu novo relatório, de fls. 379/87, entendendo remanescer as seguintes falhas:

1 **Irregularidades relativas ao não atendimento às disposições da LRF:**

- Balanço Orçamentário apresenta déficit descumprindo o art. 1º, § 1º da LRF (item 4.1);

O Interessado alega que a irregularidade se deu por conta das sucessivas quedas na arrecadação das receitas transferidas ao município pelos Governos Federal e Estadual. Além disso, o município optou por empenhar todas no regime de competência, de modo a não comprometer o exercício seguinte. E por fim, afirma que o déficit é insignificante de apenas 2,41% não sendo tal situação de irresponsabilidade do Gestor.

A Unidade Técnica esclarece que o desequilíbrio orçamentário foi devido a falta de planejamento do Gestor. Em 2009, a arrecadação sofreu um decréscimo de 7,38% enquanto que as despesas cresceram 13,24%, portanto se havia o conhecimento de queda de arrecadação não há como se justificar acrescer a despesa em percentual maior que a queda da arrecadação.

- Despesa com pessoal do ENTE, correspondendo a 60,53% da RCL (considerando o PN TC nº 12/2007) e de 65% de acordo com o estabelecido no art. 19 da LRF (item 8.1.2);

Segundo a defesa o limite ultrapassado foi de apenas 0,53% e isso se deu por conta do reajuste do salário mínimo e da queda da arrecadação das transferências constitucionais. Ressalte-se que no exercício em análise foi realizado concurso público, em obediência ao Termo de Ajuste de Conduta firmado com o Ministério Público Estadual.

O Órgão Auditor informa que a queda de arrecadação foi devido ao cenário da economia mundial que vinha em recessão e de conhecimento de todos. Quanto às funções típicas de cargos efetivos (garis, vigilantes) tratam-se de despesas com pessoal que o próprio Ministério Público já havia orientado através de Termo de Ajuste para a correção da situação. Em relação ao concurso, a homologação ocorreu no final do exercício (29.12.2009) e as nomeações somente em 2010, logo não afetou as despesas do exercício de 2009.

- Despesa com pessoal do Executivo, correspondendo a 57,33% da RCL (considerando o PN TC nº 12/2007) e de 61% de acordo com o estabelecido no art. 19 da LRF (item 8.1.2);

A mesma argumentação do item anterior.

- O RGF não contém a indicação de medidas corretivas adotadas ou a adotar em virtude da ultrapassagem de que trata o art. 55, II da LRF (item 8.5);

Segundo o Interessado o RGF não contém as medidas corretivas da ultrapassagem do limite de pessoal porque as mesmas só vieram a ser constatadas no término do exercício, não tendo mais como remediar a situação constatada. A Administração ainda procurou se moldar aos limites, mesmo diante da substituição dos contratos precários pela contratação de novos servidores, mediante concurso público realizado.

A Unidade Técnica adverte que os RGF e os REO são instrumentos orçamentários colocados à disposição do gestor para o acompanhamento da receita e da despesa ao longo do exercício, exatamente para alertar ao Gestor a cerca dos limites impostos pela legislação e assim poder adotar as medidas corretivas necessárias.

- Não comprovação de publicação dos REO e RGF em órgão de imprensa oficial (itens 8.4 e 8.5);

O defendente informou que o município possui o seu Diário Oficial, mas por questão de economia optou por divulgar em quadros de avisos afixados nas dependências das Secretarias de Educação, Saúde e na sede da Prefeitura. Para comprovar, o gestor anexou declarações de afixação nos prédios públicos municipais.

O Órgão Auditor informa que a LRF distingue duas formas para a transparência dos atos da gestão: uma pela divulgação, inclusive por meio eletrônico e por meio de audiências públicas (art. 48da LRF) e outra pela publicação (art. 55, § 2º da LRF). Logo esses relatórios devem ser publicados e divulgados. A divulgação em locais de fácil acesso não desobriga o gestor de fazer a publicação em Órgão de Imprensa Oficial.

IRREGULARIDADES quanto aos demais aspectos da Gestão Geral.

2 **Descumprimento do prazo de entrega da LOA estabelecido no art. 7º e do correspondente pagamento da multa contido no dispositivo do § 3º do art. 7º da RN TC nº 07/2004 (item 2.1);**

O Interessado argumenta que houve equívocos burocráticos, onde os servidores responsáveis pela publicação e encaminhamento de tais documentos ao TCE se confundiram com o prazo estabelecido, no entanto houve o encaminhamento. Quanto ao não recolhimento da multa, espera-se que haja a dispensa da multa, uma vez que a falha se deu por equívoco independente e alheio a vontade do Gestor.

Segundo a Auditoria a falta de entrega da Loa no prazo estabelecido enseja a incidência automática da multa, conforme art. 7º, § 3º da RN TC nº 07/2007. Logo a multa é devida já que não houve dispensa desse pagamento.

3 Despesas não licitadas, no montante de R$ 470.939,54 (item 5.1);

A defesa anexou alguns aditivos de licitações, alegando justificativa de serviço contínuo (art. 57, inciso II da Lei nº 8.666/93) com os seguintes fornecedores: Ailton Silva Costa; Arthur José Albuquerque; Tércio Hermínio dos Santos; Sérgio Guimarães da Silva e Johson Gonçalves de Abrantes Francisco, os quais prestaram serviços de assessorias técnica, contábil e jurídica ao município. Também apresentou uma inexigibilidade de licitação para o fornecedor Francisco Cavalcanti Gomes. Em relação aos serviços de psicólogas e assistentes sociais, informou que são contratos por excepcional interesse público. E por fim, anexou ainda dois convites para fornecimento de medicamentos e uma tomada de preços para serviço de transporte de estudantes.

A Unidade Técnica analisou os processos licitatórios apresentados e com as devidas considerações reduziu para R$ 190.337,26 as despesas não licitadas, conforme relação demonstrada no quadro às fls. 383 dos autos.

4 Termos Aditivos sem as assinaturas do contratante e contratado e sem a devida publicação em órgão de imprensa oficial (item 5.2);

O Interessado informa que os termos encontram-se sem assinaturas porque foram entregues cópias excedentes da licitação e para comprovar afirmou que encaminhou os documentos devidamente assinados.

O Órgão Auditor esclarece que na inspeção *in loco* é exigido o caderno processual da licitação original e as cópias anexadas aos autos foram retiradas dos processos originais pertencentes à Prefeitura. Quanto ao encaminhamento, não constam, na defesa eletrônica apresentada e disponibilizada no TRAMITA, os termos mencionados com as assinaturas.

5 Aplicações na Remuneração e Valorização do Magistério de 58,91% dos recursos do FUNDEB (item 7.1.1);

O defendente solicitou a inclusão, nos gastos da Remuneração e Valorização do Magistério, das seguintes despesas: NE 407 (13.01.2009), no valor de R$ 16.378,88, relativos à contribuição patronal dos professores, mês dez/2008; NE 159 (13.01.2009), no valor de R$ 16.403,45, relativos à Educação Infantil, mês dez/2008; NE 160 (13.01.2009), no valor de R$ 5.169,97, relativos à Educação de Jovens e Adultos, mês dez/2008 e NE 161 (13.01.2009), no valor de R$ 83.293,81, relativos ao pagamento de professores do FUNDEB, mês dez/2008. Com essas inclusões, no valor total de R$ 121,246,11, o percentual atinge 63,65% dos recursos do FUNDEB.

A Unidade Técnica não considerou a alegação, uma vez que tais despesas são relativas ao exercício de 2008, embora tenham sido pagas em 2009, e conforme entendimento desse Tribunal, tais despesas já devem constar dos gastos com o magistério do exercício de 2008, já que se referem ao exercício anterior e foram pagas no dentro do 1º trimestre do exercício seguinte. Portanto, permanece inalterado o cálculo inicialmente apresentado.

6 Divergência da dívida consolidada entre a PCA e o RGF (item 8.2.1).

O interessado argumenta que a divergência se deu por conta da falta de registro na PCA da dívida negociada junto ao INSS e também pela falta de informações dos precatórios judiciais. A dívida do município é composta de Dívida Previdenciária junto ao Regime Geral de Previdência Social e dos precatórios judiciais, advindos de dívidas históricas, sobre as quais não se tinha informações suficientes para fins de registro.

O Órgão Auditor salienta que o próprio defendente confirmou a divergência pela falta de registro da dívida junto ao INSS e dos precatórios judiciais.

7 Denúncia (Processo TC nº 08545/09).

Em atendimento ao Acórdão APL TC nº 146/2011, foi anexado aos presentes autos a referida denúncia formulada pelo Sr. Romero Rodrigues Veiga, ex-Deputado Estadual, acerca de possíveis irregularidades praticadas no exercício de 2009.

A Unidade Técnica informa que a denúncia foi procedente quanto aos gastos com magistério do FUNDEB, que atingiu o percentual de 58,91%, abaixo do limite estabelecido na legislação.

Ao se pronunciar sobre a matéria, o Ministério Público Especial, através do Douto **Procurador André Carlo Torres Pontes**, emitiu o Parecer nº 676/2011, anexado aos autos às fls. 389/401, com as seguintes considerações:

Em relação ao déficit na execução orçamentária, a LCN 101/2000 elegeu o planejamento como princípio basilar, cuja observância constitui requisito indispensável para se poder adjetivar uma gestão fiscal responsável. Dentre as positivações, está a obrigação pública de desenvolver ações tendentes à manutenção do equilíbrio das contas do erário e o cumprimento de metas entre receitas e despesas, tais requisitos de concretude de gestão fiscal responsável não foram observados;

Quanto aos gastos com pessoal acima do que determina a LRF, segundo o dispositivo legal, ao atingir o limite prudencial o gestor deve se abster de aumentar despesa, mas não há obrigação de reduzi-la em prazo certo. Contudo, uma vez ultrapassado o limite máximo , legalmente estabelecido, além das medidas previstas no art. 22, o administrador deve imediatamente, tomar as providências elencadas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da CF, eliminando o percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes. As sanções institucionais e pessoais, previstas para imbuir coercitivamente as normas de controle com pessoal, não punem a simples ultrapassagem dos limites, mas sim a omissão e ineficácia das providências com vistas à adaptação dos gastos a este, o que diga-se de passagem, pode incorrer tão-só pelo incremento da receita, sem haver necessidade de diminuição de despesas. A despesa com pessoal, por se encontrar, ao final do exercício, acima dos limites previstos na LCN 101/2000, não constitui máculas as contas de gestão, no máximo, enseja recomendações para o controle imposto pela legislação fiscal;

No tocante à falta de comprovação da publicação nos órgãos de imprensa oficial, segundo o Representante do MP, a legislação não obriga a publicação em órgão oficial de imprensa, mas em meios de comunicação com eficácia de ampla divulgação. Nesse cenário, resta pertinente recomendar o aperfeiçoamento da divulgação das informações fiscais;

No que se refere à Lei Orçamentária Anual entregue com retardo, a entrega tardia de documentos ao TCE atrai a aplicação de multa, com espeque em normativo próprio e na Lei Complementar Estadual nº 18/1993;

Quanto ao descumprimento da Lei de Licitações, a realização da licitação é um procedimento que só garante a eficiência na Administração, visto que sempre objetiva as propostas mais vantajosas. Quando não realizada ou realizada em desacordo com a norma jurídica constitui séria ameaça aos princípios administrativos da legalidade, impessoalidade e moralidade, além de profundo desacato ao regime democrático, pois retira de boa parcela da atividade econômica a faculdade de negociar com a Administração Pública. A Licitação é um procedimento vinculado, formalmente ligado à Lei nº 8.666/93, não comportando discricionariedade em sua realização ou dispensa. Contudo nos autos, a Auditoria não acusou qualquer excesso de preço ou falta de fornecimento de serviços e bens neles noticiados. Além do mais, quase a totalidade das despesas não licitadas, pelo valor ou pela natureza do fornecimento, não tem repercussão no deslinde das contas em análise, conforme assinalam decisões outras do Tribunal Pleno. Assim a matéria comporta recomendações sem prejuízos da multa legal;

Quanto à aplicação de 58,91% dos recursos do FUNDEB, na remuneração do magistério, a aplicação mínima de 60% constitui obrigação pública prevista no art. 60, inciso XII, do ADCT, endereçada aos gestores com o escopo de resgatar um dívida social que há anos aflige a sociedade, através de melhoria do sistema de educação e de condições de trabalho satisfatórias para os militantes dessa atividade laboral. No entanto, além de ínfimo o índice para se alcançar o patamar constitucional, nos autos se discute se despesas relacionadas a gastos com pessoal e encargos de dezembro de 2008, empenhados e pagos em janeiro de 2009, poderiam ser computados para 2009. Se incluídos os valores questionados pela defesa aos já considerados no relatório inicial o índice de aplicação seria de 63,35%, atendendo à Constituição Federal;

No que se referem às divergências dos registros contábeis, a constatação de informações contábeis imprecisas ou contraditórias vai de encontro ao que dispões as Normas Brasileiras de Contabilidade – NBC. Segundo a NBC-T-1, aprovada pela Resolução 530/81 do Conselho Federal de Contabilidade, os atos e fatos contábeis devem estar consubstanciados em registros apropriados, com os elementos de comprovação necessários a verificação não só quanto à precisão como a perfeita compreensão das demonstrações contábeis. Cabe recomendação para o aperfeiçoamento de tal conduta;

Na conclusão do Parecer, o Representante afirma que os fatos ventilados, examinados juntamente com outros tantos componentes do universo da prestação de contas anual, não são capazes de atrair juízo de reprovação para a gestão geral. É que a prestação de contas, sabidamente, é integrada por inúmeros atos e fatos, alguns concorrendo para a sua reprovação, enquanto outros para a aprovação.

Dessa forma, no exame das contas, o Tribunal, mesmo diante de atos pontualmente ilegais, pode, observando as demais faces da gestão – contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e fiscal – posicionar-se pela sua aprovação, sem prejuízo de aplicar outras sanções compatíveis com a gravidade da situação analisada. Assim, à luz da legislação e da jurisprudência assentada nesta Corte de Contas, notadamente em face do Parecer PN TC nº 52/2004, os fatos apurados pela sempre diligente d. Auditoria, apesar de atraírem providências administrativas para o aperfeiçoamento da gestão pública, não justificam a imoderada reprovação das contas.

Diante do exposto, o Representante da Procuradoria pugna para que a Egrégia Corte, em razão do exame das contas do exercício de 2009, sob a responsabilidade do Sr. Abelardo Antônio Coutinho, na qualidade de Prefeito do Município de Puxinanã:

1) DECLARE o atendimento parcial dos requisitos da LCN 101/2000;

2) EMITA PARECER sugerindo à Câmara Municipal de Puxinanã à aprovação das contas de gestão geral relativas ao exercício de 2009;

3) JULGUE REGULARES COM RESSALVAS as despesas à margem da lei de licitações, sem imputação de débito, por ausência de indicação de danos materiais ao erário, e REGULARES as demais despesas ordenadas;

4) APLIQUE MULTAS contra o gestor, por atraso na remessa de documentos, em descumprimento de normativo do TCE/PB, e inobservância parcial da lei de licitações, com espeque na LCE 18/1993, art. 56, II e IV;

5) RECOMENDE diligências no sentido de prevenir ou corrigir as falhas acusadas no exercício de 2009.

É o relatório!

Antônio Gomes Vieira Filho
Auditor Relator

PROPOSTA DE DECISÃO

Sr Presidente, Srs Conselheiros, Douto Procurador Geral, Srs Auditores,

Considerando o relatório da equipe técnica desta Corte, bem como o parecer oferecido pelo Ministério Público Especial, proponho que os Exmos. Srs. Conselheiros membros do E. Tribunal de Contas do Estado da Paraíba;

- Emitam PARECER FAVORÁVEL à aprovação das contas do Sr. Abelardo Antônio Coutinho, Prefeito Constitucional do Município de Puxinanã PB, referente ao exercício de 2009, encaminhando-o à consideração da egrégia Câmara de Vereadores do Município;

- Emitam parecer declarando ATENDIMENTO PARCIAL em relação às disposições da LRF;

- Recomendem à Administração que observe os preceitos contidos na Constituição Federal, na Lei nº 4.320/64, na Lei nº 8.666/93 e ao que determina essa Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando, assim, a reincidência das falhas verificadas na análise dessa Prestação de Contas.

É a proposta!

Antônio Gomes Vieira Filho
Auditor Relator

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05.470/10
Objeto: **Prestação de Contas Anuais**
Município: **Puxinanã – PB**
Prefeito Responsável: **Abelardo Antônio Coutinho**

MUNICÍPIO DE PUXINANÃ – Prestação Anual de Contas do Prefeito – Exercício 2009. Parecer Favorável à aprovação das contas. Atendimento Parcial da LRF. Recomendações.

ACÓRDÃO APL - TC – nº 405/2011

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC n.º 05.470/10, referente à Gestão Geral (Prestação Anual de Contas) e Gestão Fiscal do Prefeito Municipal de **Puxinanã – PB, Sr. Abelardo Antônio Coutinho**, relativa ao exercício financeiro de **2009**, ACORDAM os Conselheiros integrantes do *TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA*, em sessão plenária realizada nesta data, à unanimidade, na conformidade do relatório e da proposta de decisão do Relator, partes integrantes do presente ato formalizador, em:

1) **DECLARAR** atendimento ***PARCIAL*** em relação às disposições da Lei Complementar nº 101/2000, por parte daquele gestor;

2) **RECOMENDAR** à Administração que observe os preceitos contidos na Constituição Federal, na Lei nº 4.320/64, na Lei nº 8.666/93 e ao que determina essa Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando, assim, a reincidência das falhas verificadas na análise dessa Prestação de Contas.

Presente ao julgamento o Exmo. Sr. Procurador Geral.
Publique-se, registre-se e cumpra-se.
TC- Plenário Ministro João Agripino, João Pessoa, 22 de junho de 2011.

Cons. Fernando Rodrigues Catão
PRESIDENTE

Aud. Antônio Gomes Vieira Filho
RELATOR

Fui presente:

Procurador Geral Marcílio Toscano Franca Filho
REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Em 22 de Junho de 2011

Cons. Fernando Rodrigues Catão
PRESIDENTE

Auditor Antônio Gomes Vieira Filho
RELATOR

Marcílio Toscano Franca Filho
PROCURADOR(A) GERAL