TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 02775/12

Origem: Prefeitura Municipal de Cajazeirinhas
Natureza: Prestação de Contas – exercício 2011
Interessado: José Almeida Silva
Advogados: José Marcílio Batista
Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE PREFEITO. Município de Cajazeirinhas. Exercício de 2011. Competência para apreciar as contas de governo, prevista na CF, art. 71, inciso I, e na LOTCE/PB, art. 1º, inciso IV. Ausência de ocorrências restritivas. Parecer favorável à aprovação das contas. Informação de que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados vierem a interferir nas conclusões alcançadas.

PARECER PPL-TC 00059/13

RELATÓRIO

1. O presente processo trata da prestação de contas anual do Senhor JOSÉ ALMEIDA SILVA, na qualidade de **Prefeito do Município de Cajazeirinhas**, relativa ao exercício de **2011**.

2. A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o relatório de fls. 122/135, com as colocações e observações a seguir resumidas:

2.01. **Apresentação da prestação de contas anual** (PCA) no prazo legal, em conformidade com a Resolução RN - TC 03/10;

2.02. A **lei orçamentária anual** (LOA) estimou a receita e fixou a despesa em R$10.300.000,00, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R$5.150.000,00, correspondendo a 50% da despesa fixada na LOA;

2.03. A **receita arrecadada** totalizou R$9.111.133,08 em receitas correntes, distribuída da seguinte forma: a) R$9.379.769,20 de receita corrente; b) R$1.240.055,49 referentes à dedução para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB; e c) R$971.419,37 em receitas de capital;

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 02775/12

2.04. A **despesa executada** totalizou R$9.020.463,06, sendo R$7.704.516,54 em despesas correntes e R$1.315.946,52 em despesas de capital;

2.05. O **balanço orçamentário** apresenta **superávit** de R$90.670,02, equivalente a 1% da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte no montante de R$227.134,22, distribuído entre Caixa, Bancos e Câmara, nas proporções de 0,11%, 99,89% e 0%, respectivamente; e o **balanço patrimonial** evidencia um déficit financeiro de R$205.241,93;

2.06. Segundo levantamento, teriam sido **realizadas despesas sem licitação** no montante de R$195.676,57, equivalente a 2,81% da despesa orçamentária total do Poder Executivo (R$6.966.692,17);

2.07. Os gastos com obras e serviços de engenharia, no total de **R$628.405,95**, corresponderam a **9,02%** da despesa orçamentária total do Poder Executivo e foram totalmente pagos no exercício;

2.08. Os **subsídios** do Prefeito foram de R$129.600,00, equivalentes a 100% do estabelecido em lei. Já os subsídios do Vice-Prefeito foram de R$64.800,00, correspondentes a 100% do estabelecido em lei;

2.09. **DESPESAS CONDICIONADAS**:

2.09.1. **FUNDEB:** aplicação no montante de R$1.162.153,24, correspondendo a **72,36%** dos recursos do FUNDEB (R$1.605.998,02) na remuneração dos profissionais do magistério;

2.09.2. **Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)**: aplicação do montante de R$2.252.223,11, correspondendo a **34,09%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R$6.606.697,85;

2.09.3. **Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE)**: aplicação do montante de R$1.009.378,23, correspondendo a **15,28%** das receitas de impostos mais transferências, fl. 126;

2.09.4. **PESSOAL**: gastos com pessoal do **Poder Executivo** no montante de **R$3.508.799,00**, sendo R$2.949.350,16 da administração direta e R$559.448,84 da administração indireta, correspondendo a **43,11%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R$8.139.713,71;

2.09.5. **O gasto com pessoal do ente**: após a inclusão dos gastos do Poder Legislativo, no montante de R$225.069,15, totalizou R$3.733.868,15, correspondendo a **45,87%** da RCL;

2.10. **Repasse ao Poder Legislativo** no montante de R$384.719,64, representando **6,99%** da receita tributária mais as transferências do exercício anterior, estando de acordo com o limite constitucional. Porém, o valor repassado correspondeu a **87%** do valor fixado na LOA (R$442.203,00);

2.11. Não foi realizada **diligência** *in loco*;

2.12. Foi anexado ao processo o Acórdão AC2 - TC 2253/11 (Processo TC 06886/06), por meio do qual a 2ª Câmara, ao examinar representação apresentada pela Procuradoria Regional do Trabalho acerca de possíveis irregularidades na contratação de profissionais da área da saúde, decidiu: 1) julgar ilegais os contratos excepcionais relacionados pela Auditoria; 2) aplicar multa de R$1.000,00 ao gestor responsável; 3) recomendar a adoção de providências no sentido de efetuar a extinção dos contratos listados, sob pena de reflexos negativos nas contas do exercício de 2011; e 4) encaminhar a decisão ao processo de prestação de contas relativo ao ano de 2011, para fins de verificação da rescisão dos contratos e desligamento dos contratados da folha de pagamento;

2.12.1. Com escopo de verificar o cumprimento da decisão citada, a Auditoria examinou os dados constantes do SAGRES, relativos ao período de novembro/2011 a agosto/2012, registrando a permanência de servidores contratados em momento anterior à decisão proferida pelo Órgão Fracionário. Nesse passo, não foi cumprida a determinação contida no Acórdão AC2 - TC 2253/11;

2.12.2. Registrou, ainda, o Órgão Técnico a ocorrência de novas contratações por excepcional interesse público, para o preenchimento de vagas caracterizadamente destinadas a servidores efetivos;

2.12.3. Por fim, sugeriu a Auditoria que fosse efetuada análise mais acurada pela Divisão de Auditoria de Gestão de Pessoal (DIGEP) acerca das contratações temporárias, porquanto também existiriam em outros setores do Poder Executivo, além da área de saúde;

2.13. Quanto às consignações, foram verificados pagamentos de despesas extraorçamentárias acima das receitas dessa natureza, no montante de R$48.682,98;

2.14. Em relação à temática previdenciária, foram observados os seguintes pontos:

2.14.1. Foi consignada a inexistência de Regime Próprio de Previdência Social;

2.14.2. Quanto às contribuições destinadas ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS/INSS), a Auditoria não identificou diferença significativa entre o valor estimado (R$771.935,78) e o valor pago (R$776.224,31);

2.15. Ao término da análise envidada, a Auditoria concluiu pelo **não atendimento** às disposições da LRF quanto ao envio do RGF relativo ao 3º quadrimestre para este Tribunal, bem com ausência de sua publicação em órgão de imprensa oficial;

2.16. **Quanto aos demais aspectos** examinados, foram constatadas as seguintes **ocorrências** no sobredito relatório:

2.16.1. Despesas realizadas sem o devido processo licitatório, no total de R$195.676,57;

2.16.2. Não cumprimento do Acórdão AC2 – TC 2253/11 (Processo TC 06886/06), no que tange à rescisão dos contratos por excepcional interesse público de servidores ocupantes de cargos de natureza efetiva;

2.16.3. Pagamento a maior de consignações (INSS e Empréstimos) em relação às retenções, no montante de R$48.682,98.

3. Em razão da sugestão no sentido de fosse efetuada análise mais acurada pela Divisão de Auditoria de Gestão de Pessoal (DIGEP) acerca das contratações temporárias, porquanto também existiriam em outros setores do Poder Executivo, além da área de saúde, o processo foi encaminhado àquela Divisão especializada para o devido exame.

3.01. Em relatório acostado às fls. 137/139, a DIGEP, depois de examinar os dados constantes dos SAGRES, referentes às folhas de pagamentos dos exercícios de 2009 a 2012, constatou a existência de grande quantidade de contratações realizadas pelo Município, no período analisado, em detrimento de provimento mediante concurso público, verificando-se, ainda, a manutenção de inúmeros contratados desde, ao menos, o ano de 2009.

4. Em atenção ao contraditório e à ampla defesa, a autoridade responsável foi devidamente intimada, apresentando defesa às fls. 149/1084. Depois de examiná-la, o Órgão Técnico emitiu novel relatório (fls. 1096/1101), concluindo pela permanência das seguintes **irregularidades**:

4.01. Não atendimento da LRF quanto ao envio do RGF relativo ao 3º quadrimestre para este Tribunal, bem como ausência de sua publicação em órgão oficial de imprensa;

4.02. Despesas realizadas sem o devido processo licitatório, no total de R$195.676,57;

4.03. Não cumprimento do Acórdão AC2 – TC 02253/2011 (Processo TC 06886/06), no que tange à rescisão dos contratos por excepcional interesse público de servidores ocupantes de cargos de natureza efetiva;

4.04. Pagamento a maior de consignações (INSS e Empréstimos) em relação às retenções, reduzindo o montante para R$5.259,00.

5. Chamado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, por meio do Subprocurador-Geral Marcílio Toscano Franca Filho, lavrou Parecer de fls. 1103/1109, opinando pela:

5.1. **Emissão de parecer contrário** à aprovação das contas do Prefeito do Município de Cajazeirinhas, Sr. José Almeida Silva, relativas ao exercício de 2011;

5.2. **Atendimento Parcial** aos preceitos da LRF;

5.3. **Aplicação de multa pessoal** ao Sr. José Almeida Silva, com fulcro no art. 56, II, da LOTCE;

5.4. **Análise pela DIGEP**, em processo específico, dos atos de pessoal para os cargos pertinentes aos outros setores do Poder Executivo do Município de Cajazeirinhas, tal qual foi realizada para os cargos relativos aos profissionais de saúde no Processo TC 06886/06, uma vez que, de acordo com os dados constantes do SAGRES, também há servidores contratados por excepcional interesse público ocupando cargos de natureza efetiva em outros setores do Poder Executivo (Administração Direta);

5.5. **Recomendações** à Prefeitura Municipal de cajazeirinhas 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.

6. Retrospectivamente, o referido gestor obteve os seguintes resultados em exercícios anteriores, conforme decisões cadastradas no Sistema TRAMITA:

Exercício 2006: Processo TC 02170/07. Parecer PPL - TC 00132/08 (**favorável à aprovação**). Acórdão APL – TC 00834/08 (declarar **atendimento integral** às exigências da LRF).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 02775/12

Exercício 2007: Processo TC 01787/08. Parecer PPL - TC 00007/10[1] (**contrário à aprovação**). Acórdão APL – TC 00080/10 (declarar **atendimento integral** às exigências da LRF).

Exercício 2008: Processo TC 02899/09. Parecer PPL – TC 00003/10 (**favorável à aprovação**). Acórdão APL – TC 00052/10 (declarar **atendimento integral** às exigências da LRF).

Exercício 2009: Processo TC 04923/10. Parecer PPL – TC 00047/11 (**favorável à aprovação**). Acórdão APL – TC 00279 /11 (declarar **atendimento integral** às exigências da LRF).

Exercício 2010: Processo TC 04296/11. Parecer PPL - TC 00236/11 (**favorável à aprovação**). Acórdão APL – TC 01002/11 (declarar **atendimento integral** às exigências da LRF).

7. O processo foi agendo para a presente sessão, sendo efetivadas as intimações de estilo.

VOTO DO RELATOR

É na Constituição Federal que se encontra a moldura jurídica básica do controle da gestão pública brasileira. Merece destaque desde já o fato de que a destinação de todos os dinheiros do erário, por essa qualidade e origem, exige providências que assegurem da melhor forma possível o seu bom emprego, evitando quaisquer desvios de finalidade. Assim, a despesa pública deve obedecer a sérios critérios na sua realização e comprovação, respeitando não apenas a cronologia das fases de sua execução, mas também todos os demais princípios constitucionais que norteiam a pública gestão, sob pena de responsabilidade da autoridade competente. A Constituição é lei fundamental, encimando e orientando todo o ordenamento jurídico do Estado. A sua força normativa é tamanha que União, Estados, Municípios e Distrito Federal hão de exercer as suas respectivas atribuições nos precisos termos nela estabelecidos, sob pena de ter por viciadas e nulas as suas condutas. Nesse diapasão, o augusto Supremo Tribunal Federal, em decisão digna de nota, assim já se manifestou:

"Todos os atos estatais que repugnem à constituição expõem-se à censura jurídica - dos Tribunais especialmente - porque são írritos, nulos, desvestidos de qualquer validade. A constituição não pode submeter-se à vontade dos poderes constituídos e nem ao império dos fatos e das circunstâncias. A supremacia de que ela se reveste - enquanto for respeitada - constituirá a garantia mais efetiva de que os direitos e liberdades não serão jamais ofendidos." (RT 700:221, 1994. ADIn 293-7/600, Rel. Min. Celso Mello).

[1] Decisão mantida em grau de Recurso de Reconsideração por meio do Acórdão APL TC 729/2010

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 02775/12

A prestação de contas é o principal instrumento de controle da gestão pública. Constitui dever de todo administrador e também elemento basilar à concretização dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, já que é ela instrumento de racionalização, controle e transparência das atividades públicas.

Modernamente, a fiscalização da gestão pública, tanto política quanto administrativa, exercitada pelos órgãos de controle externo, evoluiu de mera análise financeira e orçamentária - na Constituição anterior -, para uma profunda investigação contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e fiscal[2], à luz da legalidade, legitimidade e economicidade, bem como da aplicação de subvenções e renúncia de receitas, segundo o caput, do art. 70, da Carta Nacional.

Segundo o modelo constitucional, o Tribunal de Contas aprecia as contas de governo, emitindo um parecer opinativo, e o Poder Legislativo efetua o respectivo julgamento. Quanto à gestão administrativa, a Corte de Contas julga as contas dos responsáveis sem qualquer ingerência do Parlamento, para os fins de atribuir-lhes ou liberá-los de responsabilidade.

Esclarecedora sobre o tema e de extremado caráter didático é a decisão emanada do **Tribunal de Justiça da Paraíba**, sob a relatoria do eminente Desembargador Antônio Elias de Queiroga, que disseca todo o conteúdo dos incisos **I** e **II**, do art. **71**, da *Lex Mater*:

"No primeiro caso, o Tribunal não julga, apenas, aprecia as contas gerais – balancetes de receitas e despesas – e ***emite parecer, meramente opinativo, pela aprovação ou rejeição das contas, sendo o Poder Legislativo****, nesta hipótese, o órgão competente para o julgamento. O parecer prévio do Tribunal,* in casu*, só deixará de prevalecer se for rejeitado por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal (art. 31, § 2º). Diversa a hipótese do inciso II, quando o Tribunal de Contas julga processos em que* ***Governador****, Prefeitos, Secretários, Vereadores, etc. atuam como administradores de bens ou valores públicos. Vale dizer, o Tribunal não se preocupa em apreciar apenas a parte global das contas como um todo (art. 71, I), porque é muito difícil que um Balanço não apresente os seus resultados, matematicamente certos. Profere, também, de maneira específica, o julgamento do gestor daquele dinheiro público, ou seja, se o dinheiro público foi honestamente e adequadamente aplicado. Quando assim procede, o Tribunal aplica aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei (CF, art.71, § 3º)".* (TJ/PB. Apelação Cível nº 99.005136-5. Rel. Des. Antônio Elias de Queiroga. DJE/Pb 10/12/1999).

[2] A Lei Complementar nacional n° 101/2000 (Lei de Responsabilidade da Gestão Fiscal) fez ingressar no ordenamento jurídico pátrio novos requisitos de observância compulsória no gerenciamento público, aplicáveis a todas as esferas de governo, englobando-os num conjunto denominado de gestão **fiscal**.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 02775/12

No mesmo sentido também já se pronunciou o **Superior Tribunal de Justiça**:

"CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ATOS PRATICADOS POR PREFEITO, NO EXERCÍCIO DE FUNÇÃO ADMINISTRATIVA E GESTORA DE RECURSOS PÚBLICOS. JULGAMENTO PELO TRIBUNAL DE CONTAS. NÃO SUJEIÇÃO AO DECISUM DA CÂMARA MUNICIPAL. COMPETÊNCIAS DIVERSAS. EXEGESE DOS ARTS. 31 E 71 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Os arts. 70 a 75 da Lex Legum *deixam ver que o controle externo – contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial – da administração pública é tarefa atribuída ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas. O primeiro, quando atua nesta seara, o faz com o auxílio do segundo que, por sua vez, detém competências que lhe são próprias e exclusivas e que para serem exercitadas independem da interveniência do Legislativo. O conteúdo das* ***contas globais*** *prestadas pelo Chefe do Executivo é diverso do conteúdo das contas dos administradores e gestores de recurso público.* ***As primeiras demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa*** *(União, Estados, DF e Municípios). Revelam o cumprir do orçamento, dos* ***planos de governo, dos programas governamentais****, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71, I c./c. 49, IX da CF/88).* ***As segundas*** *– contas de* ***administradores e gestores públicos****, dizem respeito ao dever de prestar (contas) de todos aqueles que lidam com recursos públicos, captam receitas, ordenam despesas (art. 70, parágrafo único da CF/88). Submetem-se a julgamento direto pelos Tribunais de Contas, podendo gerar imputação de* ***débito e multa*** *(art. 71, II e § 3º da CF/88).* ***Destarte, se o Prefeito Municipal assume a dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas, submete-se a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento precedido de parecer prévio; o outro técnico a cargo da Corte de Contas****. Inexistente, in casu, prova de que o Prefeito não era o responsável direto pelos atos de administração e gestão de recursos públicos inquinados, deve prevalecer, por força ao art. 19, inc. II, da Constituição, a presunção de veracidade e legitimidade do ato administrativo da Corte de Contas dos Municípios de Goiás. Recurso ordinário desprovido".* (STJ. ROMS nº 11060/GO. Rel. Min. Laurita Vaz. DJU 16/09/2002, p. 159).

No caso da presente prestação de contas, depreende-se o exercício da *"dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar*

receitas e ordenar despesas", cabendo em face do Prefeito o exercício da dualidade de competências a cargo do Tribunal de Contas, de **apreciar e julgar** as contas.

Feita esta introdução, passa-se a análise dos fatos cogitados na presente prestação de contas que remanesceram depois de examinada a defesa, agrupando-os pela similitude quando for o caso.

Em sua análise, o Órgão Técnico apontou falhas relativas ao **envio do RGF do terceiro quadrimestre, bem como ausência de sua publicação em órgão oficial de imprensa**. Tais fatos, apesar de atraírem recomendações para o estrito cumprimento da legislação cabível, não são capazes de repercutir negativamente na análise das contas ora apreciadas.

Segundo levantamento produzido pela Auditoria, o **montante de despesa indicado como sem licitação foi de R$195.676,57**.

A licitação, em sua dupla finalidade, tanto é procedimento administrativo tendente a conceder à pública administração melhores condições (de técnica e de preço) nos contratos que celebrar, quanto, e precipuamente, revela-se como instituto de concretude do regime democrático, pois visa, também, facultar à sociedade a oportunidade de participar dos negócios públicos. Por ser um procedimento que só garante a eficiência na Administração, visto que sempre objetiva as propostas mais vantajosas, a licitação, quando não realizada ou realizada em desacordo com a norma jurídica, longe de configurar mera informalidade, 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 pública administração. Cumpre recordar ainda que a licitação é procedimento vinculado, formalmente ligado à Lei 8.666/93, não comportando discricionariedades em sua realização ou dispensa.

Ressalte-se, ainda, ser a Lei 8.666/93, direcionada também a regular contratos mesmo sem licitação, obrigando à Pública Administração ao exercício do controle dos objetos pactuados com particulares, não a eximindo de observar os parâmetros legais que circundam cada um. Assim, não basta apenas licitar ou contratar, mas realizar o procedimento de acordo com a técnica prevista no ordenamento jurídico.

No exercício em análise, conforme quadro demonstrativo elaborado pela Auditoria, foram tidas por não licitadas as seguintes despesas:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 02775/12

Objeto	Fornecedor	Valor (R$)
Contratação de bandas e artistas para apresentação nas festas juninas	AGYTTUS Promoções Aartísticas	105.000,00
Assessoria e elaboração de projetos(1)	Iramilton Sátiro da Nóbrega (1)	13.200,00
Aquisição de alimentos para a Del. de Polícia	Francisco Ferreira de Lima - Minimercado	11.831,49
Serviços de confecções do Plano Habitacional de Interesse Social, referente a 2ª etapa	IDEIA Consultoria, Gerenciamento e Planejamento Ltda	14.919,55
Aquisição de peças para veículos(2)	Diversos (2)	12.998,48
Locação de veículos para transporte de estudantes (3)	Diversos (3)	37.727,05
		195.676,57

Dos gastos acima listados, mostram-se em maior vulto as despesas com contração de bandas e artistas para apresentação em festas juninas e dispêndios com locação de veículos para transporte de estudantes.

No que diz respeito à contratação de bandas e artistas, no valor de R$105.000,00, o gestor responsável alegou a realização do procedimento de inexigibilidade 006/2010, asseverando que a contratação direta estaria amparada em permissivo legal, ante a caracterização da inviabilidade de competição, especificamente quanto à previsão contida no art. 25, II, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Ao examinar a defesa, a Auditoria rechaçou a alegação expendida sob o fundamento de que o procedimento apresentado pelo gestor referia-se a exercício pretérito (2010), não servindo, pois, para justificar gasto realizado no exercício em análise.

Em consulta ao Sistema SAGRES, verificou-se que, durante o exercício de 2011, foi empenhada a importância total de R$201.000,00 em favor da empresa “Agyttus Promoções Artísticas” (CNPJ 00.871.282/0001-00), tendo sido pago o valor de R$165.000,00. Veja-se imagem extraída daquele Sistema:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
SISTEMA DE ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO DOS RECURSOS DA SOCIEDADE - SAGRES

Unidade Gestora:
Prefeitura Municipal de Cajazeirinhas
Relatório:
EMPENHOS

Critérios da consulta:
Exercício: 2011 | Período: 01/01/2011 a 31/12/2011

Classificação	Empenho n	Dt Empenho	Mês	Empenhado	Pagamento	A Pagar	CFP/CNPJ	Nome do Credor	Licitacao n	Ordenador da Despesa
339039	0001098	18/05/2011	05-Maio	R$ 105.000,00	R$ 105.000,00	R$ 0,00	00871282000100	AGYTTUS PROMOÇOES ARTISTIC	000000000	JOSE ALMEIDA DA SILVA
339039	0001100	30/05/2011	05-Maio	R$ 20.000,00	R$ 20.000,00	R$ 0,00	00871282000100	AGYTTUS PROMOÇOES ARTISTIC	000072011	JOSE ALMEIDA DA SILVA
339039	0001101	30/05/2011	05-Maio	R$ 35.000,00	R$ 20.000,00	R$ 15.000,00	00871282000100	AGYTTUS PROMOÇOES ARTISTIC	000082011	JOSE ALMEIDA DA SILVA
339039	0001099	30/05/2011	05-Maio	R$ 21.000,00	R$ 0,00	R$ 21.000,00	00871282000100	AGYTTUS PROMOÇOES ARTISTIC	000062011	JOSE ALMEIDA DA SILVA
339039	0001853	14/09/2011	09-Setemb	R$ 20.000,00	R$ 20.000,00	R$ 0,00	00871282000100	AGYTTUS PROMOÇOES ARTISTIC	000000000	JOSE ALMEIDA DA SILVA
Registros:				R$ 201.000,00	R$ 165.000,00	R$ 36.000,00				

<O filtro está vazio>

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 02775/12

Dos cinco empenhos listados, o de número 0001098, datado de 18/05/2011, no valor de R$105.000,00, corresponde ao gasto questionado pelo Órgão Técnico. Novamente, em pesquisa no SAGRES, vislumbra-se, no histórico da nota de empenho, que a despesa destinou-se a atender o pagamento em favor da empresa acima aludida, relativamente às festividades juninas do exercício de 2010. Veja-se imagem obtida junto ao SAGRES:

A partir dos elementos coletados, deduz-se que o montante de R$105.000,00, despendido no exercício de 2011, refere-se, na verdade, a despesa de exercício anterior, a qual foi incorretamente apropriada no elemento de despesa 39 (outros serviços de terceiros - pessoa jurídica). Com efeito, levando-se em consideração que, no ano de 2010, não houve qualquer empenho em favor da empresa supra (conforme dados do SAGRES), o gasto em foco deveria ter sido registrado no elemento de despesa 92 (despesas de exercício anteriores).

Neste passo, ao invés de se ter despesa processada sem a realização de procedimento licitatório, evidencia-se a ocorrência de falha no registro contábil, cabendo recomendações à gestão do Município de Cajazeirinhas, no sentido de que observe as normas pertinentes à matéria.

Registre-se, por oportuno, o fato de que, quando da análise das contas anuais relativas ao exercício de 2010 (Processo TC 04296/11), a Unidade Técnica de Instrução apontou a despesa efetuada em favor da empresa "Agyttus Promoções Artísticas", no montante de R$105.000,00, **como licitada,** não cabendo nova discussão sobre a matéria.

5.1.a. Despesas Licitadas

Nº	Modalidade	Objeto	Fornecedor	Valor - R$	Valor Total - R$
1	Pregão	aq. Combustível	Posto Pezão	327.800,00	327.800,00
2	Convite	Aq. Mat. Gráfico	Gráfica Andyara	74.570,00	74.570,00

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 02775/12

(...)

14	Convite	ser. Contratados para realização do V São João de Cajazeirinhas	Pompom Imports - Cleiton da Silva Melo	13.500,00	13.500,00
15	Inexigibilidade	Contratação de bandas para o V São João de Cajazeirinhas	Agyttus Promoções Artísticas	105.000,00	105.000,00
16	Pregão	Locação de veículo para GAPRE e Sec. de Administração	O & L Viagens e Turismo Ltda	20.020,00	20.020,00

Não obstante, em relação exclusivamente ao exercício *sub examine*, verificou-se que foi empenhada a quantia de R$96.000,00 em favor da empresa "Agyttus Promoções Artísticas" (CNPJ 00.871.282/0001-00), tendo sido pago, até o final do ano, o valor de R$60.000,00. Veja-se imagem captada do SAGRES:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
SISTEMA DE ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO DOS RECURSOS DA SOCIEDADE - SAGRES

Unidade Gestora:
Prefeitura Municipal de Cajazeirinhas
Relatório:
EMPENHOS

Critérios da consulta:
Exercício: 2011 | Período: 01/01/2011 a 31/12/2011

Classificação	Empenho nº	Dt Empenho	Mês	Empenhado	Pagamento	A Pagar	CPF/CNPJ	Nome do Credor	Licitacao nº	Ordenador da Despesa
339039	0001100	30/05/2011	05-Maio	R$ 20.000,00	R$ 20.000,00	R$ 0,00	00871282000100	AGYTTUS PROMOÇOES ARTISTIC	000072011	JOSE ALMEIDA DA SILVA
339039	0001101	30/05/2011	05-Maio	R$ 35.000,00	R$ 20.000,00	R$ 15.000,00	00871282000100	AGYTTUS PROMOÇOES ARTISTIC	000082011	JOSE ALMEIDA DA SILVA
339039	0001099	30/05/2011	05-Maio	R$ 21.000,00	R$ 0,00	R$ 21.000,00	00871282000100	AGYTTUS PROMOÇOES ARTISTIC	000062011	JOSE ALMEIDA DA SILVA
339039	0001853	14/09/2011	09-Setembr	R$ 20.000,00	R$ 20.000,00	R$ 0,00	00871282000100	AGYTTUS PROMOÇOES ARTISTIC	000000000	JOSE ALMEIDA DA SILVA
Registros:				R$ 96.000,00	R$ 60.000,00	R$ 36.000,00				

((Empenhado = R$ 20.000,00) or (Empenhado = R$ 21.000,00) or (Empenhado = R$ 35.000,00))

Consoante as informações daquele Sistema, as quantias foram empenhadas em decorrência da realização de inexigibilidades de licitações, destinadas à contratação de bandas e artistas para apresentação na VI edição do "São João Antecipado". Levando-se em consideração a circunstância de que não houve qualquer registro pela Auditoria quanto a estes procedimentos em sua manifestação exordial, tem-se que Órgão Técnico os considerou como despesas licitadas.

O segundo gasto de maior monta tido com efetuado sem licitação reporta-se às despesas com locação de veículos para transporte escolar, no montante de R$37.727,05. Segundo levantamento do Órgão Técnico, tal numerário foi considerado não licitado em razão de ter sido ultrapassado o valor licitado por meio do pregão 011/2011, quando considerados os valores individuais dos licitantes vencedores.

Em sede de defesa, o gestor alegou que os pagamentos questionados foram concretizados no início no exercício, momento em que ainda não havia sido concluído o procedimento licitatório. Consignou, ainda, que isoladamente os pagamentos não ultrapassaram a quantia de R$3.000,00.

Ao examinar os argumentos defensórios, a Auditoria não os considerou sob o fundamento de que o gestor já possuía informações e experiência suficientes para programar com a devida antecedência a realização do procedimento licitatório.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 02775/12

Inobstante o registro feito pelo Órgão Técnico, não se pode olvidar que, no exercício em comento, houve a concretização de procedimento licitatório destinado à locação de veículos para o transporte escolar. Os valores pagos enquanto não se ultimava o procedimento podem ser enquadrados dentro do limite de dispensa de licitação, não se demonstrando, nos autos, que houve a intenção de burlar a realização da licitação. Igual raciocínio pode ser aplicado aos demais gastos, os quais ultrapassaram em parco valor o limite para contratação direta via dispensa de licitação.

Em suma, apesar de a d. Auditoria apontar despesas sem procedimentos de licitação durante o exercício, não acusou qualquer excesso de preço ou falta de fornecimento de serviços e bens neles noticiados. Assim, tendo em vista a natureza dos objetos, os valores praticados e a periodicidade das aquisições, **a matéria comporta recomendações**.

Outro ponto consignado pela Unidade Técnica de Instrução refere-se ao **não cumprimento do Acórdão AC2 – TC 2253/2011 (Processo TC 06886/06)**, no que tange à rescisão de contratos por excepcional interesse público.

Em processo de inspeção especial, formalizado com o escopo de verificar irregularidades na contratação de profissionais da área de saúde, os membros da colenda 2ª Câmara desta Corte, depois de procedida a instrução processual, proferiram o Acórdão AC2 - TC 2253/11, mediante o qual julgaram ilegais contratos excepcionais firmados pela edilidade, aplicando multa pessoal ao gestor responsável pelas contratações.

Nesta decisão, **recomendou-se** à gestão do Município de Cajazeirinhas a extinção dos contratos temporários identificados naqueles autos, sob pena de reflexo negativo nas contas anuais de 2011, determinando-se, para tanto, o envio de cópia da *decisum* ao presente processo, com a finalidade de verificação da rescisão dos contratos e consequente desligamento dos contratados da folha de pagamento.

A fim de aferir o devido cumprimento, a Auditoria examinou os dados constantes do SAGRES, relativos ao período de novembro/2011 a agosto/2012, registrando a permanência de servidores contratados em momento anterior à decisão proferida pelo Órgão Fracionário. Nesse passo, consignou que não foi cumprida a determinação ali contida. Tal circunstância, em razão da recomendação feita, poderia repercutir negativamente nas contas ora examinadas.

Associada a esta análise, o Órgão Técnico detectou a ocorrência de novas contratações por excepcional interesse público para o preenchimento de vagas caracterizadamente destinadas a

servidores efetivos, além da área de saúde, demonstrando o atropelamento da regra de admissão de servidores por meio de concurso público.

Contudo, em pesquisa junto ao Sistema SAGRES, observou-se que a quantidade de servidores contratos por excepcional interesse público, durante os exercícios de 2010, 2011 e 2012, salvo pequena variação em determinados meses, tem-se mantido praticamente uniforme, não demonstrando ser prática usual da administração municipal a substituição de servidores efetivos por contratos precários. Vejam-se os dados coletados daquele Sistema:

Movimentação de Servidores da Prefeitura Municipal de Cajazeirinhas

Exercício 2010												
Tipo de Cargo	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ
Efetivo	184	182	180	181	180	180	180	179	181	181	179	182
Eletivo	8	8	8	8	7	8	7	8	7	7	7	7
Comissionado	22	23	26	26	26	27	28	28	27	27	28	28
Contratação por excepcional interesse público	**20**	**17**	**19**	**18**	**19**	**19**	**20**	**21**	**21**	**21**	**20**	**20**
T O T A L	234	230	233	233	232	234	235	236	236	236	234	237

Exercício 2011												
Tipo de Cargo	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ
Efetivo	181	180	180	180	181	181	182	179	181	184	183	187
Eletivo	7	8	8	8	8	8	9	7	7	8	8	8
Comissionado	24	28	27	27	27	28	27	27	27	27	27	27
Contratação por excepcional interesse público	**19**	**25**	**25**	**26**	**25**	**25**	**30**	**27**	**28**	**26**	**25**	**25**
T O T A L	231	241	240	241	241	242	248	240	243	245	243	247

Exercício 2012												
Tipo de Cargo	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ
Efetivo	185	186	187	187	194	201	198	198	198	198	198	0
Eletivo	7	7	7	7	8	9	8	7	7	7	8	0
Comissionado	27	27	27	27	28	29	27	28	23	24	19	0
Contratação por excepcional interesse público	**19**	**24**	**27**	**27**	**30**	**32**	**33**	**32**	**32**	**28**	**28**	**0**
T O T A L	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: SAGRES

Nesse contexto, entende-se que, para esta temática, devem ser expedidas recomendações no sentido de que a Administração Municipal procure admitir servidores por excepcional interesse público unicamente nos casos permitidos em lei, adotando como regra a admissão de pessoal por meio de aprovação em concurso público, sem prejuízo de ressalvas à prestação de contas, como gravame.

Cumpre registrar, por oportuno, que não cabe qualquer aplicação de sanção pecuniária em virtude do não cumprimento da decisão consubstanciada por meio do Acórdão AC2 - TC 2253/11, porquanto não houve determinação, acompanhada de fixação de prazo, para que o gestor adotasse as medidas necessárias à rescisão dos contratos temporários. Com efeito, do conteúdo daquele *decisum*, percebe-se que houve apenas uma recomendação.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 02775/12

Outra eiva remanescente reporta-se à **ocorrência de pagamento a maior de despesa extraorçamentária (consignações – INSS) em relação às receitas desta natureza**, no montante de R$5.259,00.

Na peça defensória, o gestor alegou que as retenções em folha de pagamento para o INSS corresponderam ao montante de R$303.170,04, sendo recolhida a importância de R$308.429,04. Sustentou que essa diferença se deu em razão da quitação, somente no exercício de 2011, de débito previdenciário de empregado relativo ao ano de 2010. Tal argumento não foi acolhido pela Auditoria, porquanto o gestor não acostou ao processo documentos capazes de atestar sua alegação.

Apesar de não terem sido colacionados ao processo quaisquer documentos, em consulta ao Sistema SAGRES, observou-se que houve, em janeiro de 2011, o empenho e pagamento da quantia de R$10.178,73 em favor do INSS, decorrente de contribuições previdenciárias relativas ao mês de dezembro de 2010. Esse registro torna plausível a tese defensiva, de forma que a diferença apontada pela Auditoria não tem o condão de macular as contas ora examinadas.

À guisa de conclusão, as contas anuais contemplam, além dos fatos impugnados pela d. Auditoria, o exame da matéria sob os enforques da legalidade, legitimidade e economicidade. Tal análise abrange: investimento em educação e saúde; aplicação dos recursos captados do FUNDEB; cumprimento de limites máximos de despesas com pessoal, repasses à Câmara, dívida e operações de crédito; equilíbrio das contas; execução do orçamento através de seus créditos ordinários e adicionais; pagamento de salário mínimo a servidores; cumprimento de obrigações previdenciárias; licitações; além de outros fatos mencionados em normativos do Tribunal.

Com essas observações, os fatos impugnados, examinados juntamente com outros tantos componentes do universo da prestação de contas anual, não são capazes de atrair juízo de reprovação. É que, a prestação de contas, sabidamente, é integrada por inúmeros atos e fatos de gestão, alguns concorrendo para a sua reprovação, enquanto outros para a aprovação.

Dessa forma, no exame das contas de gestão, o Tribunal de Contas mesmo diante de atos pontualmente falhos, pode, observando as demais faces da gestão – contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e fiscal -, posicionar-se pela aprovação, sem prejuízo de aplicar outras sanções compatíveis com a gravidade dos fatos.

Neste sentido, valioso trabalho publicado pelo Ministro Carlos Ayres de Brito, do Supremo Tribunal Federal. Cite-se:

"Mas qual a diferença entre ilegalidade e irregularidade? Legalidade é fácil: é aferir da compatibilidade do ato administrativo, da despesa do contrato, da licitação com a lei. E regularidade, o que significa regularidade? Exatamente legitimidade. (...)

Então, pelo art. 37, a Constituição torna o direito maior do que a própria lei. E poderíamos chamar esse art. 37 como consubstanciador desse mega princípio da legitimidade ou juridicidade, ou licitude, que é muito mais que simples legalidade. E o Tribunal de Contas foi contemplado com essa força de apreciar não só a legalidade das despesas, mas a regularidade na prestação das contas". [3]

Por todo o exposto, voto pela **emissão de parecer favorável** à aprovação da prestação de contas do Senhor JOSÉ ALMEIDA SILVA, na qualidade de Prefeito e gestor administrativo do Município de **Cajazeirinhas**, relativa ao exercício de **2011**, com a ressalva do art. 138, parágrafo único, inciso VI, do Regimento Interno do TCE/PB, e, em Acórdão separado, pelo(a):

1) Declaração de **atendimento parcial** às exigências da LRF, parcial pela falha sobre o envio ao Tribunal e publicação do Relatório de Gestão Fiscal do terceiro quadrimestre;

2) Julgamento regular com ressalvas das contas de gestão, à luz da competência conferida ao Tribunal de Contas pelo inciso II, art. 71, da Constituição Federal, ressalvas em razão das despesas sem licitação e manutenção de contratos por tempo determinado;

3) Recomendação à gestão de Cajazeirinhas para: **(a)** observar os princípios e regras norteadores da administração pública atinentes ao registro contábil da despesa pública, bem como quanto à realização de licitação; **(b)** firmar contratos por excepcional interesse público tão somente nas hipóteses previstas em lei, adotando-se a regra de admissão de pessoas por meio de prévia aprovação em concurso público, advertindo que a legislação local sobre a matéria (Lei 60/98) foi declarada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba em 23/05/2012 (ADIN/PB 999.2011.000452-31/001); e

4) Informação à supracitada autoridade que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, nos termos do art. 140, parágrafo único, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB.

---

[3] *"A Real Interpretação da Instituição Tribunal de Contas". In* Revista do TCE/MG. Ano XXI, nº 2/2003, p. 49.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 02775/12

PARECER DO TRIBUNAL PLENO DO TCE–PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 02775/12**, os MEMBROS do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, decidem EMITIR E ENCAMINHAR ao julgamento da Egrégia Câmara Municipal de **Cajazeirinhas**, este **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação da prestação de contas do Prefeito Municipal, Senhor **JOSÉ ALMEIDA DA SILVA**, relativa ao exercício de **2011**, **INFORMANDO** à supracitada autoridade que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, conforme dispõe o art. 138, parágrafo único, inciso VI, do Regimento Interno deste Tribunal.

Registre-se e publique-se.
TCE - Sala das Sessões do Tribunal Pleno.
Plenário Ministro João Agripino.

Em 15 de Maio de 2013

Cons. Umberto Silveira Porto
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO

Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR

Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
CONSELHEIRO

Cons. Arthur Paredes Cunha Lima
CONSELHEIRO

Cons. Arnóbio Alves Viana
CONSELHEIRO

Isabella Barbosa Marinho Falcão
PROCURADOR(A) GERAL