



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05507/13

Origem: Prefeitura Municipal de Paulista

Natureza: Prestação de Contas – exercício de 2012

Interessado: Severino Pereira Dantas

Advogado: John Johnson Gonçalves Dantas de Abrantes (OAB/PB 1.663) e outros

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE PREFEITO.

Município de Paulista. Exercício de 2012. 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 00202/14

RELATÓRIO

1. O presente processo trata da prestação de contas anual do Senhor SEVERINO PEREIRA DANTAS, na qualidade de **Prefeito do Município de Paulista**, relativa ao exercício de **2012**.
2. A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o **relatório** de fls. 138/281, com as colocações e observações a seguir resumidas:
 - 2.01. **Apresentação da prestação de contas** no prazo legal, em conformidade com a Resolução Normativa RN – TC 03/10;
 - 2.02. O Município possui 11.783 **habitantes**, sendo 5.717 na zona **urbana** e 6.066 na zona **rural**;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05507/13

- 2.03. A **lei orçamentária anual** (Lei 328/2011) **estimou a receita e fixou a despesa** em R\$21.600.000,00, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R\$6.480.000,00, correspondendo a 30% da despesa fixada na LOA;
- 2.04. Foram **abertos** R\$5.560.115,77 de créditos **suplementares** e utilizados R\$4.059.098,02, sendo indicadas as **fontes de recursos**, estando a abertura e utilização dentro do autorizado;
- 2.05. A **receita total arrecadada** correspondeu a R\$19.221.966,93, sendo R\$17.674.885,52 em receitas **correntes**; R\$2.663.702,87 em receitas de **capital** e R\$651.804,49 referente a ajustes. Das receitas correntes foi transferido o montante de R\$1.768.425,95 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério - FUNDEB;
- 2.06. A **despesa executada pelo Poder Executivo** totalizou R\$19.883.650,79, sendo R\$14.978.771,05 em despesas **correntes**; R\$3.772.284,41 em despesas de **capital**; e R\$1.132.595,33 em ajustes;
- 2.07. O **balanço orçamentário** apresentou déficit de R\$661.683,86, equivalente a 3,56% da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** evidenciou déficit no valor de R\$23.481,72, bem como indicou um saldo para o exercício seguinte no montante de R\$4.423.560,97, sendo R\$4.422.149,88 em bancos (99,97%) e R\$1.411,09 em caixa (50,03%); e o **balanço patrimonial** evidenciou um superávit financeiro de R\$2.383.670,22;
- 2.08. Foram informados 37 procedimentos de **licitação** em despesas de R\$4.476.672,14; houve despesas sem **licitação** no montante de R\$1.306.974,18, equivalente a 7,13% da despesa orçamentária total;
- 2.09. Os gastos com **obras** e serviços de engenharia totalizaram R\$1.476.915,55, correspondendo a 7,43% da despesa orçamentária total;
- 2.10. Os **subsídios** percebidos pelo Prefeito foram de R\$108.000,00, já os do Vice-Prefeito foram de R\$54.000,00, não sendo identificado excesso na remuneração dos agentes políticos;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05507/13

2.11. DESPESAS CONDICIONADAS:

- 2.11.1. FUNDEB:** aplicação no montante de **R\$2.547.854,22**, correspondendo a **63,03%** dos recursos do FUNDEB (R\$4.042.204,35) na remuneração dos profissionais do magistério; o saldo dos recursos do FUNDEB, ao final do exercício, foi de 0%, atendendo ao percentual máximo de 5%;
- 2.11.2. Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE):** aplicação do montante de **R\$2.627.860,62**, correspondendo a **27,32%** das receitas de impostos mais transferências que totalizaram R\$9.620.332,74;
- 2.11.3. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE):** aplicação do montante de **R\$1.529.485,83**, correspondendo a **15,9%** das receitas de impostos mais transferências;
- 2.11.4. PESSOAL:** gastos com pessoal do Poder **Executivo**, no montante de **R\$7.690.271,81**, correspondendo a **49,85%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$16.079.645,78;
- 2.11.5. PESSOAL:** gasto do pessoal do **Município**, após a inclusão dos gastos do Poder Legislativo, no montante de R\$353.332,92, totalizou **R\$8.043.604,73**, correspondendo a **52,14%** da RCL;

- 2.12.** Ao final do exercício, o **quadro de pessoal** do Poder Executivo era composto de 598 servidores distribuídos da seguinte forma:

Tipo de Cargo	Jan	AV%	Abr	AV%	Ago	AV%	Dez	AV%	Jan/Dez AH%
Benefício previdenciário temporário	18	3,90	22	4,66	25	5,33	44	8,85	144,44
Comissionado	56	12,15	55	11,65	56	11,94	65	13,08	16,07
Contratação por excepcional interesse público	27	5,86	36	7,63	37	7,89	35	7,04	29,63
Efetivo	376	81,56	379	80,30	372	79,32	393	79,07	4,52
Eletivo	7	1,52	7	1,48	9	1,92	9	1,81	28,57
Inativos / Pensionistas	38	8,24	40	8,47	45	9,59	52	10,46	36,84
TOTAL	522	113,23	539	114,19	544	115,99	598	120,32	14,56



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05507/13

- 2.13. Os **relatórios** resumidos da execução orçamentária (REO) e os relatórios de gestão fiscal (RGF) foram elaborados, publicados e encaminhados a este Tribunal, nos termos normativos;
- 2.14. Quanto aos instrumentos de **transparência** da gestão fiscal, verificou-se que, na época, o Município **não possuía** Sítio Oficial na internet, implicando na **inexistência** de portal de transparência;
- 2.15. A **dívida municipal**, no final do exercício analisado, importou em R\$5.993.233,16, correspondendo a 37,27% da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 36,66% e 63,34%, entre dívida flutuante e dívida fundada, respectivamente;
- 2.16. Foi observada **suficiência financeira** para pagamentos de curto prazo, no valor de R\$238.322,44;
- 2.17. **Repasse ao Poder Legislativo** no montante de R\$646.250,45, representando 7% da receita tributária mais as transferências do exercício anterior, estando de acordo com o limite constitucional. Porém, o valor repassado correspondeu a **93,32%** do valor fixado na LOA (R\$692.500,00);
- 2.18. Em relação à temática **previdenciária**, foram observados os seguintes pontos:
- 2.18.1. Os recolhimentos patronais ao **regime próprio de previdência** social totalizaram R\$486.341,88 mais ajustes de R\$36.886,97, estando R\$282.731,97 abaixo da estimativa de R\$805.960,51;
- 2.18.2. Os recolhimentos patronais ao **INSS** totalizaram R\$322.572,72, estando R\$216.455,94 abaixo da estimativa de R\$539.028,66;
- 2.19. As receitas e despesas do **Fundo Municipal de Saúde** do Município em análise estão consolidadas na execução orçamentária da Prefeitura;
- 2.20. Não houve registro de **denúncias** neste Tribunal relativas ao exercício em análise;
- 2.21. Quanto ao **controle social**, existem Conselhos de Educação, do FUNDEB e de Saúde; apenas último se reuniu regularmente e só o segundo emitiu parecer sobre a presente PCA;
- 2.22. Foi realizada **diligência in loco**, no período de 20 a 24/05/2013;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05507/13

- 2.23. Para o exercício subsequente **não houve mudança de gestor** em virtude da reeleição do Prefeito, sendo desnecessária transição de governo;
- 2.24. Ao término da análise envidada, a Auditoria apontou a **ocorrência** das irregularidades ali listadas.
3. Por meio de despacho exarado às fls. 282/283, o processo foi enviado à Divisão de Auditoria da Gestão de Pessoal – DIGEP, a fim de que fossem averiguados o cumprimento do item 2 do Acórdão AC2 - TC 01338/12 (Processo TC 12546/11) e do item IV do Acórdão AC2 - TC 00531/13 (Processo TC 02334/07).
4. Na sequência, foi anexado o Acórdão AC2 - TC 01675/13 (fls. 284/286), proferido no âmbito do Processo TC 06819/06, mediante o qual os membros da colenda Segunda Câmara, ao apreciar representação sobre possíveis irregularidades na contratação de profissionais de saúde, com infração à regra do concurso público, decidiram: I) julgar ilegais as contratações por tempo determinado e excepcional interesse público realizadas pela Prefeitura de Paulista; II) determinar a citação do atual gestor, para tomar conhecimento da decisão e restabelecer a legalidade das contratações temporárias; e III) Determinar o encaminhamento de cópia desta decisão aos autos da PCA da Prefeitura Municipal de Paulista, relativa aos exercícios de 2012 e 2013, para acompanhamento da matéria pela Auditoria.
5. Seguidamente, foi colacionado relatório técnico produzido pela DIGEP (fls. 287/299), segundo o qual a Auditoria concluiu da seguinte forma:
- 5.01. Em relação ao cumprimento do item 2 do Acórdão AC2 - TC 01338/12, permaneceram as seguintes irregularidades: **a)** inexistência de legislação que estabeleça as funções e atribuições de todos os cargos constantes da estrutura da Prefeitura Municipal de Paulista/PB; **b)** inexistência de padronização da nomenclatura de alguns cargos da estrutura da administração pública municipal; **c)** existência de cargos que não foram criados por lei; **d)** não previsão em lei da remuneração de servidores ou previsão de valores desatualizados; **e)** concessão de adicionais e gratificações (gratificação PAB, convênio e incentivo) de forma irregular, por não estarem previstas na legislação disponibilizada pela administração municipal; **f)** inconsistência entre os dados constantes do SAGRES e as fichas financeiras da servidora Severina Lins de Oliveira Neta;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05507/13

- 5.02.** Sugeriu a Unidade Técnica que a permanências das falhas relacionadas ao acúmulo ilegais de cargos públicos e ao excesso de contratações temporárias por excepcional interesse público fosse verificada na prestação de contas anuais relativa ao exercício de 2013;
- 5.03.** No que diz respeito ao cumprimento do item IV do Acórdão AC2 - TC 00531/13, concluiu que não houve o cumprimento, além de não ter havido o envio de 22 atos de aposentadoria reclamados pela Auditoria no ano de 2006, o número de atos de aposentadoria não encaminhados para análise aumentou para 55.
- 6. Intimada** para se manifestar acerca dos dois relatórios da Auditoria, a autoridade responsável, após solicitar e ter deferida prorrogação de prazo (fl. 300) por meio de representante devidamente habilitado, apresentou defesa às fls. 304/407.
- 7.** Enviado o processo à DIAGM III para análise da defesa ofertada, foi sugerida a remessa à DIGEP, porquanto a defesa restringiu-se às constatações elencadas no relatório de fls. 287/299, referente à verificação de cumprimento dos Acórdãos AC2 - TC 01338/12 e 00531/13.
- 8.** Por seu turno, a DIGEP, depois de examinar os elementos ofertados, produziu novel relatório (fls. 415/421), concluindo pela permanência das seguintes eivas: **a) inexistência de legislação que estabeleça as funções e atribuições de todos os cargos constantes da estrutura da Prefeitura Municipal de Paulista/PB;** e **b) existência de cargos que não foram criados por lei.** Sugeriu, ainda, que as falhas relacionadas ao acúmulo ilegal de cargos públicos e ao excesso de contratações temporárias por excepcional interesse público fossem verificadas na prestação de contas anuais relativa ao exercício de 2014. Por fim, consignou o Órgão Técnico a necessidade de extração de cópias das portarias de nomeação de candidatos aprovados em certame público (fls. 04/89 e 105/118) para anexação ao Processo TC 00195/12, que tem por objeto a análise dos atos admissionais.
- 9.** Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, em cota exarada pelo Procurador Marcílio Toscano Franca Filho, pugnou pelo retorno dos autos à Auditoria, a fim de que fosse elaborado relatório conclusivo e compilado acerca das irregularidades remanescentes. Cumprida a diligência, o Órgão Ministerial pleiteou, desde logo, a realização de nova notificação ao gestor interessado para, querendo, prestar esclarecimentos quanto aos achados de Auditoria.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05507/13

10. Por meio de despacho exarado à fl. 427, a Relatoria entendeu que, a despeito da sempre prudente manifestação do Ministério Público, a análise dos fatos em relatórios diversos derivava da estrutura da Auditoria do TCE/PB, especializada por assunto, não sendo o caso de cerceamento de defesa, notadamente em sede de processo eletrônico, quando o gestor e seus representantes têm a visão geral de todas as peças processuais, podendo acessá-las até mesmo de casa. Concluiu, pois, que o retorno dos autos à Auditoria para consolidar informações em relatório único poderia gerar encargos procedimentais evitáveis, especialmente quando não se verifica ranhura aos princípios do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório. Por outro lado, levando-se em consideração que a defesa ofertada restringiu-se ao relatório de fls. 287/299, os autos foram encaminhados à SECPL para proceder à intimação do gestor e seus representantes, oportunizando-lhes mais uma vez a apresentação de defesa quanto ao Relatório de fls. 138/281.
11. Apesar de novamente intimada, a autoridade responsável quedou-se inerte, sem apresentar quaisquer esclarecimentos.
12. Novamente submetido ao crivo do Ministério Público de Contas, foi lavrado parecer pelo Procurador Marcílio Toscano Franca Filho (fls. 432/450), opinando, em suma, pela: **emissão de parecer contrário** à aprovação das contas; **declaração de atendimento parcial** aos preceitos da lei de responsabilidade fiscal; **aplicação de multa pessoal** ao gestor; **expedição de comunicações e representações**; e **recomendações** ao gestor do Município de Paulista.
13. O processo foi **agendado** para a sessão do dia 17 de setembro de 2009 (fl. 802) e retirado de pauta para notificação do interessado, vez que na primeira intervenção o defendente entendeu ter sido chamado a se pronunciar apenas sobre as questões levantadas no relatório de fls. 287/299, não o fazendo com relação ao relatório de fls. 138/281.
14. Realizada a notificação foi apresentada defesa de fls. 454/1853, sendo examinada pela Auditoria que em relatório de fls. 1860/1871 que concluiu pela permanência das seguintes irregularidades, além daquelas já elencadas pela DIGEP:
 - 14.01. Realização de despesas sem a existência de crédito orçamentário (sem autorização legal), da monta de R\$1.082.460,62;
 - 14.02. Divergência entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico e as constatadas pela equipe técnica, contrariando Resolução deste Tribunal;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05507/13

- 14.03. Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis;
 - 14.04. Ocorrência de déficit de execução orçamentária, da ordem de R\$661.683,86, sem a adoção das providências efetivas;
 - 14.05. Ausência de informações de procedimentos licitatórios ao sistema SAGRES no montante de R\$1.249.877,74;
 - 14.06. Não realização de processo licitatório de despesas da monta de R\$1.145.963,18;
 - 14.07. Utilização dos recursos do FUNDEB em objeto estranho à finalidade do fundo, da monta de R\$55.199,31;
 - 14.08. Não elaboração da Programação Anual de Saúde (PAS);
 - 14.09. Contratação de pessoal por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público através da lei declarada inconstitucional;
 - 14.10. Divergência entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico e as constatadas pela equipe técnica;
 - 14.11. Não recolhimento das cotas de contribuição previdenciária descontadas dos segurados à instituição devida, no total de R\$147.909,43;
 - 14.12. Não recolhimento das cotas de contribuição previdenciária do empregador às instituições de previdência, no total de R\$348.889,90 (R\$ 132.433,96 ao regime próprio e R\$216.455,94 ao regime geral).
15. Novamente submetido ao crivo do Ministério Público de Contas, foi lavrado parecer pelo Procurador Marcílio Toscano Franca Filho (fls. 1873/1886), opinando, ao final, pela: **emissão de parecer contrário** à aprovação das contas; **declaração de atendimento parcial** aos preceitos da lei de responsabilidade fiscal; **aplicação de multa pessoal** ao gestor; devolução do valor de R\$55.199,31 à conta específica do FUNDEB, com recursos próprios do Município; **assinação de prazo** à atual gestão do Município com o intuito de sanar as irregularidades relacionadas à gestão de pessoal apontadas no relatório de fls. 415/422; recomendações à Prefeitura Municipal de Paulista no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05507/13

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

Exercício 2009: Processo TC 05126/10. Parecer PPL – TC 00149/12 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00612/12 (**atendimento parcial** da LRF, **regularidade com ressalvas** das contas de gestão, aplicação de **multa** de R\$1.000,00);

Exercício 2010: Processo TC 03884/11. Parecer PPL – TC 00042/12 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00169/12 (**atendimento integral** às exigências da LRF, **regularidade com ressalvas** das contas de gestão, aplicação de **multa** de R\$6.000,00 e **recomposição** do FUNDEB); houve interposição de recurso de reconsideração, tendo sido dado provimento para modificar o valor da recomposição à conta do FUNDEB (Acórdão APL - TC 00649/12);

Exercício 2011: Processo TC 03203/12. Parecer PPL – TC 00221/13 (**contrário** à aprovação). Acórdão APL – TC 00872/13 (**atendimento integral** às exigências da LRF, **irregularidade** das contas de gestão, aplicação de **multa** de R\$4.000,00); houve a interposição de recurso de reconsideração, encontrando-se o processo no gabinete do relator, após ter sido devolvido do Ministério Público de Contas, em 01/09/2014, com parecer proferido. Todavia não foi submetido ainda a julgamento por aguardar a apreciação relativa ao Processo TC 14772/11 sob a relatoria do Conselheiro Substituto Oscar Mamede Santiago Melo, que se encontra na PROGE e cuja decisão impactou na decisão do Tribunal sobre a PCA 2011.

17. O processo foi agendado para a presente sessão com as intimações de estilo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05507/13

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).

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 fiscal¹, 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.

¹ A Lei Complementar nacional nº 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 05507/13

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 dissecou 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).*

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*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05507/13

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 cumprimento 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.

Despesas sem a existência de crédito orçamentário

Em sua manifestação, a Unidade Técnica registrou que, embora tenha ocorrido a abertura de créditos adicionais com autorização legislativa, **foram realizadas despesas sem a existência de crédito orçamentário**. Segundo levantamento técnico, gastos na ordem de R\$1.082.460,62 foram



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05507/13

concretizados em dotações orçamentárias que não possuíam saldos no momento do empenhamento.

A despesa para ser liquidada deve ser previamente empenhada, e se assim o foi, é porque, antes, existia crédito concedido, ou seja, saldo na dotação orçamentária própria, ao teor dos artigos 59, 60 e 61 da Lei 4.320/64, como segue:

Art. 59. O empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos.

Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

Art. 61. Para cada empenho será extraído um documento denominado "nota de empenho" que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria.

Quando se gasta acima do autorizado, está se descumprindo todo um sistema orçamentário e de contabilidade pública previsto na legislação.

A Constituição proíbe a realização de despesas que excedam os créditos orçamentários (art. 167, II, CF/88). Complementando esse comando, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece que as despesas sem adequação orçamentária, ou seja, sem dotação suficiente, serão consideradas nulas, irregulares e lesivas ao patrimônio público.

CF/88

Art. 167. São vedados:

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

LRF

*Art. 15. Serão consideradas **não autorizadas, irregulares e lesivas** ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 (...)*

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

*II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem **adequação orçamentária** (...)*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05507/13

§ 1º. Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

Na contabilidade pública, pelo regime de competência da despesa, previsto nos artigos 35, II, da Lei 4320/64 e 50, II, da LRF, não seria possível gastar acima dos créditos concedidos, visto que no método das partidas dobradas, a contrapartida do lançamento a crédito da conta “crédito empenhado” seria o lançamento a débito da conta “crédito disponível”. Então, contabilmente, só seria possível empenhar se houvesse saldo orçamentário na dotação própria.

Vê-se que caso os estágios da despesa sigam o roteiro contábil das partidas dobradas, não há como ocorrer empenhos acima dos créditos autorizados e, conseqüentemente, pagamento de despesas acima do empenhado.

O instrumento previsto na lei para evitar que a fixação de despesa fique sem dotação é a abertura de créditos adicionais por meio de decreto do chefe do poder executivo, previsto nos artigos 40 e 42 da Lei 4.320/64. Assim, se o sistema orçamentário e de contabilidade pública previsto na legislação for observado, tecnicamente não é possível o empenho de despesa sem o respectivo crédito no elemento de gasto.

Todavia, no caso em tela, a Auditoria atesta que havia autorização legislativa para a abertura de créditos e que as alterações trazidas pelo Decreto 0035 de 03/12/2012 (fls. 53/54), muito embora constante na relação dos decretos inseridos pelo gestor no SAGRES, não integrou o montante de dotações autorizadas, levando ao apontamento da mácula. Indica ainda o Órgão Técnico não se tratar de abertura de créditos adicionais, mas de um “... remanejamento de dotações orçamentárias...”. No caso foram cometidas duas falhas, uma relativa à falta de informação no SAGRES e outra na nomenclatura utilizada para a abertura dos créditos, cabendo recomendações para a não repetição, mas sem maiores reflexos nas contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05507/13

Divergências entre as informações enviadas em meio físico e eletrônico e as encontradas pela Auditoria / Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos

No exame técnico produzido, foram apontadas com máculas **divergências entre as informações enviadas em meio físico e eletrônico e as encontradas pela Auditoria**, assim como a ocorrência de **registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos**. A constatação de informações e registros imprecisos ou contraditórios, ou até mesmo a ausência destes, vai de encontro ao que dispõem as Normas Brasileiras de Contabilidade - NBC2. Segundo a NBC-T-1, aprovada pela resolução 530/81 do Conselho Federal de Contabilidade, é Princípio Fundamental da Contabilidade:

1.6 - DA FORMALIZAÇÃO DOS REGISTROS CONTÁBEIS - Os atos e fatos contábeis devem estar consubstanciados em registros apropriados. Qualquer que seja o processo adotado para tais registros, devem ser sempre preservados os elementos de comprovação necessários à verificação não só quanto à precisão como à perfeita compreensão das demonstrações contábeis.

E mais: segundo a NBC-T-2.1, aprovada pela resolução 563/83 do Conselho Federal de Contabilidade, a escrituração contábil será executada:

2.1.2 - (...)

e) Com base em documentos de origem externa ou interna ou, na sua falta, em elementos que comprovem ou evidenciem fatos e a prática de atos administrativos.

A contabilidade deve refletir, pela sua própria natureza, os fatos reais ocorridos no âmbito da entidade, **cabendo recomendações** para o aperfeiçoamento de tal conduta.

Déficit Orçamentário

A Lei Complementar 101/2000 elegeu o planejamento como princípio basilar, cuja observância constitui requisito indispensável para se poder adjetivar uma gestão fiscal como responsável. Dentre as positivações do mencionado valor genérico, situam-se a obrigação pública de

² Segundo a Resolução 529/81 do Conselho Federal de Contabilidade, as NBC constituem um corpo de doutrina contábil que serve de orientação técnica ao exercício profissional, em qualquer de seus aspectos. A sua inobservância constitui infração profissional grave, punida nos termos da legislação pertinente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05507/13

desenvolver ações tendentes à manutenção do equilíbrio das contas do erário e o cumprimento de metas entre receitas e despesas. Veja-se:

Art. 1º (...).

§ 1º. A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

A respeito da importante Lei de Responsabilidade Fiscal, assim lecionou o eminente Prof. Dr. Gilmar Ferreira Mendes, digno Ministro do Supremo Tribunal Federal:

*“É certo que o advento da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, representou um avanço significativo nas relações entre o Estado fiscal e o cidadão. Mais que isso, ao enfatizar a necessidade da accountability, atribuiu caráter de essencialidade à gestão das finanças públicas na conduta racional do Estado moderno, reforçando a idéia de uma ética do interesse público, voltada para o regramento fiscal como meio para o melhor desempenho das funções constitucionais do Estado.”*³

Ao examinar a presente prestação de contas, a d. Auditoria constatou que o **balanço orçamentário da edilidade apresentou déficit equivalente a 3,33% da receita orçamentária arrecadada.**

A situação poderia refletir uma situação de certo desequilíbrio e seria agravada em vista de eventual desequilíbrio do ano anterior, quando os recursos financeiros existentes ao final do exercício não fossem suficientes para honrar os compromissos de curto prazo. Ou seja, a situação financeira deficitária existente aumentaria no exercício sob análise ao se realizar despesas acima do valor arrecadado. Contudo, no exercício anterior a situação foi superavitária tanto no sistema orçamentário quanto no financeiro, existindo saldo financeiro para o exercício em análise superior ao déficit constatado.

³ MENDES, Gilmar Ferreira. Lei de Responsabilidade Fiscal, Correlação entre Metas e Riscos Fiscais e o Impacto dos Déficits Públicos para as Gerações Futuras. *Revista Diálogo Jurídico*. nº 14, jun/ago 2002, www.direitopublico.com.br.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05507/13***Ausência de inserção no SAGRES dos dados relativos a procedimentos licitatórios****/ Ausência de licitação, nos casos previstos em lei**

No exame das despesas sujeitas à licitação, a Auditoria desta Corte de Contas detectou duas eivas. A primeira delas reporta-se à **ausência de inserção no SAGRES dos dados relativos a procedimentos licitatórios**. A segunda faz menção à **ausência de licitação, nos casos previstos em lei**.

Consoante levantamento técnico, além das licitações informadas no SAGRES, cujo total alcançou a quantia de R\$4.476.672,14, constatou-se que a administração municipal efetuou adesões às atas de registro de preços gerenciadas pelo Ministério da Educação - FNDE, que totalizaram o montante de R\$ 1.249.877,74. Tais adesões e consequentes contratações **não foram inseridas no SAGRES**, infringindo determinação constante de normativo deste Tribunal (Resolução Normativa RN - TC 02/2009).

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.

Cumprе 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.

Após a análise da defesa, quando foram considerados alguns aditivos, permaneceram como não licitadas as seguintes despesas:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05507/13

Objeto	Fornecedor	Valor (R\$)
Consertos e manutenções de ventiladores e ar condicionado	ELETRONICA R. SILVEIRA	8.480,00
Exames clínicos especializados	DRA. CLAUDIA BARROS GONCALVES DA SILVA	8.080,00
	CENTRO DE DIAGNOSTICO SANTA CECILIA LTDA	14.000,00
Fornecimento de oxigênio Medicinal	EDIVAN BORGES DE SOUSA	16.855,00
Filmagens, confecções de banner	SONEIDE ALVES DE MOURA	11.538,79
Fornecimento de lanches	IZABEL ALMEIDA FERREIRA	10.073,00
Fornecimento materiais odontológicos e hospitalares	RITA ANDRADE VIEIRA	14.295,86
Fornecimentos de água mineral	BETSY GIOVANA DE MORAIS MEIRA - ME	13.464,00
Fornecimentos de vestimentas e tecidos	GERALDO PEREIRA DA SILVA	9.864,96
Gêneros alimentícios	ADENILTON ALVES DA SILVA	8.794,88
	IZANCÉLIO DUTRA DE SOUSA	9.000,30
	O VERDURAO - ZILBAM ALVES GALVAO	26.510,30
	JOSE PEREIRA DE LUCENA	32.994,50
Locação de veículos	JOSÉ DE ANCHIETA LIMA DA SILVA	7.140,00
	JALMIRA MONTEIRO DE SOUSA	27.355,00
	FIDERALINO DE SOUSA DANTAS NETO	14.280,00
	MANOEL DANTAS DE MORAIS	11.645,00
	MERIK MILES DANTAS DE SÁ	16.340,00
	JOAO MIGUEL DE SOUSA	8.150,00
	JOSE FERNANDES GOMES	8.920,00
Materiais para educação	M. PEREIRA NETO	9.054,33
Material Esportivo	FERNANDES & MEDEIROS VAREJISTA LTDA	11.000,60
Material hospitalar	JOSE NERGINO SOBREIRA - ME	11.401,60
Medicamentos	FARMACIA BANCARIOS LTDA	23.288,56
Pecas mecânicas	MASSEI MAQUINAS	21.185,99
Pecas mecânicas	AUTO PECAS LEITE LTDA	42.230,20
Serviço de eletricitista	JOSE PEDRO DA SILVA	10.470,00
Serviços de fiscalização de obras	LAURI ROBSON DA SILVA FIGUEREDO	16.000,00
Serviços de pedreiro	ADEMAR DANTAS COELHO	11.500,00
	DAMIAO ALVES DE FARIAS	8.235,00
	JOSE ROBERTO LINHARES DA SILVA	10.920,00
Serviços de vigilância	MARILUZA SILVA DANTAS COELHO	13.000,00
Serviços mecânicos em veículos	IRAMIRTON AUTOMECANICA	29.928,00
	AUTO ELÉTRICA SÃO FRANCISCO	17.148,00
Serviços Técnicos de radiologia	FRANCISCO HOLANDA DE SOUZA	16.280,00
Transporte de lixo	JOEL ARAUJO DE ANDRADE	10.400,00
Material de limpeza	MERCADINHO SANTA ANA (1)	11.384,60
Combustíveis	POSTO SAO JOSE (1)	18.382,68
Gêneros alimentícios	PANIFICADORA SÃO JOSÉ	47.213,70



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05507/13

Material de expediente	ITALLO PETRUCCI BATISTA-GRAFICA PETRUCCI (1)	53.517,10
Fornecimento de refeições, lanches	Francisco das Chagas S. de Sousa (1)	23.924,00
Transporte Escolar	Francisco Alves Neto (1)	9.045,42
	Geraldo Batista dos Santos (1)	111.977,90
	Joadir Ferreira dos Santos (1)	56.504,50
	José Cavalcante Gomes (1)	5.866,82
	José Fernandes da Silva (1)	13.698,54
	NELSON GOMES DA SILVA FILHO E OUTROS (1)	45.545,00
	MATIAS FERREIRA DA SILVA SOBRINHO	14.266,76
	JALMIRA MONTEIRO DE SOUSA	3.808,92
	RITA DUTRA FERREIRA	9.532,84
Serviços prestados de formação para 35 alfabetizadores e 04 coordenadores do programa Brasil alfabetizado.	FOCO CONSULTORIA	17.500,00
Serviços de engenharia consultiva e gerenciamento dos contratos de repasse ativos do município de Paulista	PB PROJETOS E CONSULTORIA LTDA (3)	20.400,00
Serviços prestados de medico radiologista	OZIAS ARRUDA DE ASSIS NETO (3)	44.710,53
Consultoria e assessoria jurídica	FRANCISCO CAVALCANTE FILHO (3)	24.000,00
Assessoria técnica na área de licitação	CARLOS ALBERTO LIMA SARMENTO (3)	14.400,00
Assessoria e elaboração de projeto	IRAMILTON SATIRO DA NOBREGA (3)	14.400,00
Assessoria e orientação junto a sec. de saúde	WILMA CRISTINA DE ASSIS N. NUNES (3)	12.000,00
Assessoria pedagógica junto à sec. de educação	FOCO CONSULTORIA (3)	9.000,00
Consultoria e assessoria jurídica	JOHNSON ABRANTES SOCIEDADE DE ADVOGADOS (3)	35.000,00
	TOTAL	1.155.903,18

O montante do quadro acima diverge do total tomado pela Auditoria, em virtude do Órgão Técnico haver considerado como total de despesas com locação de veículos para transporte escolar o valor total de R\$260.246,70, quando a soma corresponde a R\$270.246,70. Por outro lado, para efetuar o somatório contido na fl. 1866, o Órgão de Instrução adotou o valor de **R\$191.470,53** para as despesas que ultrapassaram as previstas nas inexigibilidades 02/2012, 03/2012, 04/2012, 09/2012, 05/2012, 07/2012 e 08/2012, quando o valor correto, conforme fl. 1864 é **R\$191.410,53**.

Todavia, segundo levantamento técnico, algumas despesas tidas por não licitadas no montante de **R\$424.668,78**, foram indicadas em razão de que os pagamentos superam os valores licitados sem a edição de aditivos contratuais ou quando anexados ainda ficavam aquém daqueles valores. Não se cuida, pois, propriamente de despesa sem licitação, mas sim



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05507/13

superação do valor licitado. Noutros casos, no montante de **R\$191.410,53**, a Auditoria os indicou como não licitados em razão das contratações não se enquadrarem nas hipóteses de inexigibilidade de licitação. Há ainda outras que foram executadas durante todo o exercício em pequenos valores individuais, com fornecimento de lanches, consertos de ventiladores e ar condicionado, exames clínicos, mecânicos, fornecimento de vestimentas e tecidos, pequenos serviços de pedreiros, etc. no valor de **R\$150.638,44** que a Auditoria entendeu pela necessidade de prévio procedimento licitatório.

Assim, restaram por não licitados, dispêndios indicados pelo Órgão de Instrução, no montante de **R\$539.823,87** em razão de não terem sido enviados os processos licitatórios.

Em suma, apesar da indicação de tais despesas remanescerem como sendo realizadas sem procedimentos de licitação durante o exercício, a Auditoria desta Corte **não acusou qualquer excesso de preço ou falta de fornecimento de serviços e bens neles noticiados.**

Assim, considerando o montante licitado (R\$5.726.549,88), comparado com o valor não licitado (R\$539.823,87), e tendo em vista a natureza dos objetos, os valores praticados e a periodicidade das aquisições, a matéria comporta as **recomendações** devidas, **sem prejuízo da aplicação de sanção pecuniária.**

Utilização dos recursos do FUNDEB em objeto estranho à finalidade do Fundo

Ao examinar a aplicação dos recursos do FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, a Auditoria identificou a utilização de recursos em finalidade diversa, no montante de R\$55.199,31, com merenda escolar em descompasso ao com a legislação relativa ao FUNDEB.

Com a edição da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade da Fiscal), a utilização de recursos vinculados, foi regulamentada no capítulo do planejamento, especificamente, na seção da execução orçamentária e do cumprimento de metas, estabelecendo:

Art. 8º. (...)

*Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica **serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação**, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05507/13

Já a Lei 11.494/07, em seu art. 23, estabelece as vedações na utilização dos recursos do FUNDEB, que no caso em tela, abrangeu a aquisição de merenda escolar, no montante de R\$55.199,31. Assim, a utilização em finalidade diversa atrairia o dever de recomposição, sem prejuízo de multa, nos termos da LCE 18/93, art. 56, II.

Todavia, a Auditoria reconhece que a nota de empenho 6080 (fls. 499/517), no valor de R\$181.078,48, quitada com recursos do FPM, tratou do pagamento do 13º salário dos professores municipais, despesa que poderia ser paga com os recursos do FUNDEB. Ou seja, houve a compensação no próprio período. Para não acatar a compensação, o Órgão Técnico alega que a decisão do gestor em quitar esta despesa com recursos do FPM visou o atendimento do índice constitucional de aplicação de 25% da receita de impostos e transferências em MDE, pois não poderia utilizar tais recursos pra pagamento de merenda escolar computar como despesas com o MDE. Tal argumento não prospera em virtude da recomposição tácita dos recursos haver sido realizada e de ser possível a utilização de outros recursos da Prefeitura para aquisição de merenda escolar. Além disso, o valor aplicado em MDE ultrapassou o limite exigido em R\$222.777,44.

Não elaboração da Programação Anual de Saúde (PAS)

Como disse a Auditoria a Programação Anual de Saúde (PAS) é um dos instrumentos, que, juntamente com o Plano de Saúde e o Relatório Anual de Gestão, compõem o sistema de planejamento da saúde. Contêm, de forma sistematizada, as ações, os recursos financeiros e outros elementos que contribuem para o alcance dos objetivos e o cumprimento das metas do Plano de Saúde.

Por outro lado, o controle da gestão sob os enfoques patrimonial, contábil, orçamentário, financeiro e operacional se insere no rol de atribuições outorgadas pela Carta da República às Cortes de Contas.

Visa, essencialmente, apurar a escorreita gestão dos bens e recursos públicos, desde a sua programação e aquisição, passando pelo seu adequado registro e eficaz destino, bem como sua eficiente guarda e manutenção, até sua alienação se for o caso. A gestão do patrimônio público, dissociada de tais cuidados, potencializa o surgimento de ações danosas contra o erário em contraponto à satisfação das necessidades coletivas, **cabendo as devidas recomendações.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05507/13

Contratações por excepcional interesse público com base em lei declarada inconstitucional

O concurso público é meio de admissão de pessoal de natureza democrática, porquanto oportuniza a qualquer do povo, detentor dos requisitos legais para o exercício do cargo, participar do processo seletivo, bem como concretiza o princípio da eficiência, uma vez proporcionar o ingresso de pessoal no serviço público apenas pelo critério de mérito.

Esta é a regra prescrita na Constituição Federal - a da admissão de pessoal nos quadros da Administração Pública mediante concurso. Este, orientado pelos princípios da impessoalidade e da competência, constitui-se na forma mais ampla de acesso ao serviço público, assegurando igualdade na disputa por uma vaga e garantindo a formação de um corpo de servidores de alta qualificação. A Carta Magna de 1988, assim, determina:

Art. 37.(...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

Admitir servidor sem submissão ao necessário certame, fora das permissibilidades legais, além de atentar contra os princípios administrativos constitucionais da eficiência e da legalidade, constitui ofensa ao princípio da moralidade e pode também configurar burla à realização do concurso público, incorrendo o responsável em improbidade administrativa perante a Lei Nacional 8.429/92. Eis seu teor:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

V - frustrar a licitude de concurso público;

A Auditoria assinalou que o Município de Paulista, mesmo após ter transcorrido 180 dias para que a municipalidade adotasse as devidas providências, efetuou **contratações por excepcional interesse público com base em lei declarada inconstitucional** pelo Poder Judiciário (Lei Municipal 175/2000 - ADIN 999.2010.000598-5/001 - Documento TC 16614/13), não



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05507/13

tendo o interessado se manifestado em sede de defesa sobre este aspecto. Em consulta ao sítio do Tribunal de Justiça da Paraíba se observa que não foi admitido o recurso extraordinário impetrado contra a decisão, não havendo notícias sobre outros eventuais recursos. Assim, as contratações estão em desconformidade com a legislação aplicada.

O número de contratados, todavia, não é significativo, apenas 35 num universo de quase 600 agentes públicos municipais, cabendo recomendações para os ajustes necessários.

Não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador aos órgãos de previdência no montante de R\$348.889,90 / Não repasse dos valores retidos dos segurados aos órgãos previdenciários

Ao longo da gestão, o comportamento das contribuições patronais devidas e recolhidas, inclusive por parcelamento ao RGPS se deu conforme quadro a seguir:

INSS					Valores em R\$
Exercício	Obrigações patronais		Diferença	Parcelamentos	Dif. c/Parcelamento
	Devidas	Recolhidas			
2009	436.601,93	428.608,82	7.993,11	110.561,49	(102.568,38)
2010	503.793,39	483.068,75	20.724,64	145.154,02	(124.429,38)
2011	225.255,23	293.497,32	(68.242,09)	174.295,11	(242.537,20)
2012	539.028,86	322.572,72	216.456,14	208.988,55	7.467,59
Total	1.704.679,41	1.527.747,61	176.931,80	638.999,17	(462.067,37)

Fonte: SAGRES e Prestações de Contas

Quanto ao RPPS nos exercícios anteriores não foram feitos os levantamentos sobre o valor devido, porém não foram observadas irregularidades nas respectivas prestações de contas nesse aspecto.

A seguir, o comportamento das contribuições patronais devidas e recolhidas, inclusive por parcelamento em favor do RPPS, no exercício sob análise:

RPPS					Valores em R\$
Exercício	Obrigações patronais		Diferença	Parcelamentos	Dif. c/Parcelamento
	Devidas	Recolhidas			
2012	655.662,50	523.228,54 (*)	132.433,96	93.162,12	39.271,84

(*) Considerando o ajuste de R\$36.886,66, observado pela Auditoria.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05507/13

Como se pode observar, no exercício sob análise, o Município recolheu entre parcelamento e contribuições normais, a quantia de **R\$1.147.951,93**, correspondendo a **96,08%** das obrigações patronais estimadas para o exercício que somaram **R\$1.194.691,36**.

Acerca dessa temática, convém esclarecer que cabem aos órgãos de controle externo providências no sentido de zelar pela saúde financeira dos entes públicos, primando pela manutenção do equilíbrio das contas públicas e preservação da regularidade de futuras administrações, notadamente quando acusadas condutas omissivas os submetem a sanções institucionais a exemplo daquelas previstas na legislação previdenciária - art. 56⁴, da Lei 8.212/91.

Observando o quadro abaixo, obtido da PCA do Instituto de Previdência Municipal do exercício de 2012, observa-se que os valores da dívida ativa para com o instituto baixou entre os exercício de 2011 e 2012, significando que a Prefeitura está honrando parcelamentos feitos.

DISCRIMINAÇÃO	ANÁLISE PATRIMONIAL		
	Exercício 2011	Exercício 2012	VARIAÇÃO (R\$)
Ativo Financeiro	1.649.982,14	2.157.526,56	507.544,42
Caixa	41,73	13,60	28,13
Bancos e Correspondentes	1.649.940,41	2.157.512,96	507.572,55
Ativo Permanente	551.277,01	479.372,92	- 71.904,09
Bens móveis	8.931,00	9.630,00	699,00
Valores diversos (Dívida Ativa)	542.346,01	469.742,92	- 72.603,09
TOTAL DO ATIVO	2.201.259,15	2.636.899,48	435.640,33
Passivo Financeiro	12.502,44	11.078,06	- 1.424,38
Restos a pagar	1.454,38	-	- 1.454,38
Consignações	-	-	-
Depósitos	11.048,06	11.078,06	30,00
SALDO PATRIMONIAL (Ativo Real Líquido)	2.188.756,71	2.625.821,42	437.064,71
Passivo Compensado	-	-	-
Contrapartida de valores em poder de terceiros	-	-	-
TOTAL DO PASSIVO	2.201.259,15	2.636.899,48	435.640,33

Também pode-se verificar no SAGRES, conforme tabela a seguir, que os valores dos pagamentos totais da Prefeitura ao INPEP tiveram grande incremento entre os anos de 2007 e 2014.

Ano	Entidade	CPF/CNPJ	Nome do credor	Empenhado	Pago
2007	Prefeitura Municipal de Paulista	02670493000100	INST.DE PREV.PROPRIA DE PAULISTA - INPEP	R\$ 21.091,26	R\$ 21.091,26
2008	Prefeitura Municipal de Paulista	02670493000100	INST.DE PREV.PROPRIA DE PAULISTA - INPEP	R\$ 36.411,06	R\$ 36.411,06
2009	Prefeitura Municipal de Paulista	02670493000100	INST.DE PREV.PROPRIA DE PAULISTA - INPEP	R\$ 51.172,63	R\$ 51.172,63
2010	Prefeitura Municipal de Paulista	02670493000100	INST.DE PREV.PROPRIA DE PAULISTA - INPEP	R\$ 43.347,16	R\$ 43.347,16
2011	Prefeitura Municipal de Paulista	02670493000100	INST.DE PREV.PROPRIA DE PAULISTA - INPEP	R\$ 681.681,47	R\$ 614.334,74
2012	Prefeitura Municipal de Paulista	02670493000100	INST.DE PREV.PROPRIA DE PAULISTA - INPEP	R\$ 579.504,00	R\$ 579.504,00
2013	Prefeitura Municipal de Paulista	02670493000100	INST.DE PREV.PROPRIA DE PAULISTA - INPEP	R\$ 478.105,02	R\$ 478.105,02
2014	Prefeitura Municipal de Paulista	02670493000100	INST.DE PREV.PROPRIA DE PAULISTA - INPEP	R\$ 960.868,72	R\$ 960.868,72
8				R\$ 2.852.181,32	R\$ 2.784.834,59

⁴ Lei 8.212/91. Art. 56. A **inexistência de débitos em relação às contribuições** devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social-INSS, a partir da publicação desta Lei, **é condição necessária para** que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios possam receber as transferências dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal-FPE e do Fundo de Participação dos Municípios-FPM, celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05507/13

Além disso, também de acordo com o SAGRES, se verifica que as disponibilidades financeiras do instituto vêm melhorando nos últimos anos, passando de R\$799.481,85 em 2009 para R\$2.804.001,68 em outubro de 2014.

Assim, no que tange à ausência de recolhimentos de contribuições ao Instituto Próprio de Previdência, cabem as devidas recomendações para que a mácula seja resolvida, de modo que não se dificulte ou, até mesmo, se inviabilize a gestão previdenciária do Município, lembrando que os débitos constituído no presente exercício foram incluídos em termo de parcelamento 00184/2013, conforme cópia acostada aos autos pelo defendente. Quanto às contribuições destinadas ao RGPS, o levantamento do eventual débito deve resultar de procedimento fiscal regular pelo agente público federal, devendo a informação captada pela d. Auditoria ser endereçada à Receita Federal, com cópias dos documentos respectivos, para a quantificação e cobrança das obrigações remanescentes a cargo do Município.

Os valores recolhidos dos segurados e não repassadas ao INSS no valor de R\$14.570,61 podem se referir àquelas contribuições retidas no final exercício para repasses no início do exercício seguinte. Quanto ao valor relativo ao RPPS devem também ser objeto de recomendações para o saneamento da dívida.

Cumprimento de Acórdão AC2 – TC 01338/12 (Processo TC 12546/11)

Na sobredita decisão, o Tribunal assinou prazo ao Gestor, com término em 31 de dezembro de 2012, para o restabelecimento da legalidade, através da admissão de pessoal, pela regra do concurso público, utilizando a excepcionalidade da contratação por tempo determinado nas estritas hipóteses previstas em lei, bem como restabelecer a legalidade quanto à acumulação indevida de cargos e remunerações, concessões de adicionais e gratificações de forma irregular, existência de cargos não previstos em lei, prática do nepotismo e outras irregularidades indicadas pela Auditoria, devendo a autoridade citada, **no prazo de 30 dias** após a publicação da presente decisão, apresentar a este Tribunal, o cronograma para a adoção das providências necessárias ao cumprimento da decisão ou comprovar a legalidade das contratações existentes, determinando a Auditoria a verificação no presente processo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05507/13

Quando da verificação nos presentes autos, a Auditoria retornou a acentuar as outras observações feitas quando da análise inicial do Processo TC 12546/11. Em vista disso, foi concedido prazo para apresentação de defesa ao interessado e, após a análise, o Órgão Técnico concluiu pela manutenção das máculas relativas à inexistência de legislação que estabeleça as funções e atribuições de todos os cargos constantes da estrutura da Prefeitura Municipal de Paulista/PB e existência de cargos que não foram criados por lei, sugerindo que as falhas relacionadas ao acúmulo ilegal de cargos públicos e ao excesso de contratações temporárias por excepcional interesse público fossem verificadas na prestação de contas anuais relativa ao exercício de 2014. Em consulta ao SAGRES, se verifica que, em dezembro de 2012, havia o mesmo número de servidores contratados por excepcional interesse público do mês de junho daquele ano (mês base para a decisão). Assim, se comprova que não foram adotadas plenamente providências quanto a este aspecto, contudo, em pesquisa junto ao Sistema SAGRES, observou-se que a quantidade de servidores contratos por excepcional interesse público, entre dezembro de 2010 e dezembro 2012 baixou de 177 para 35 servidores, não demonstrando ser prática usual da administração municipal a substituição de servidores efetivos por contratos precários.

A Auditoria ainda atestou que foram sanadas várias das máculas indicadas no Processo TC 12546/11, ou seja, o Acórdão foi parcialmente cumprido. Por outro lado, destacou que a questão inerente aos acúmulos ilegais de cargos deveria ser tratada conclusivamente nos autos da PCA/2014 do Município de Paulista, com as conclusões contidas no Processo TC 17726/13 e as observações feitas nos presentes autos.

Finalmente, a Unidade Técnica sugeriu a extração de cópias das portarias de nomeação de candidatos aprovados em certame público (fls. 04/89 e 105/118) e anexação ao Processo TC 00195/12, que tem por objeto a análise dos atos para registro por esta Corte. Neste Caso, todavia, as folhas citadas pelo Órgão Técnico não se relacionam com o assunto, nem foram anexadas portarias de nomeação na documentação acostada à defesa.

Quanto ao cumprimento do Acórdão AC2 - TC 00531/13 (Processo TC 02334/07) este deve ser verificado nos autos do Processo TC 05553/13, que trata da PCA do Instituto de Previdência do Município de Paulista, exercício de 2012, conforme determina a decisão proferida, devendo cópia do relatório de fls. 287/299 ser anexada àqueles autos. Já com relação ao Acórdão AC2 - TC 01675/13, relativo ao Processo TC 06819/06, a determinação confere apenas ao acompanhamento da matéria e não verificação de Acórdão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05507/13

A guisa de conclusão, as contas anuais contemplam, além dos fatos impugnados pela Auditoria, o exame das contas gerais de governo, 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 no Parecer Normativo PN - TC 52/2004.

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 para a gestão geral. 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 das contas, sem prejuízo de aplicar outras sanções compatíveis com a gravidade dos fatos, inclusive multa. 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 litude, 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”.⁵

Por todo o exposto, VOTO no sentido de que este Tribunal decida **emitir parecer favorável** à aprovação da prestação de contas do Senhor SEVERINO PEREIRA DANTAS, na qualidade de Prefeito do Município de **Paulista**, relativa ao exercício de **2012**, com a ressalva do art. 138, parágrafo único, inciso VI, do Regimento Interno do TCE/PB, e, em Acórdão separado:

⁵ “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 05507/13

1. **DECLARAR o atendimento parcial** às exigências da LRF, por inadequação dos demonstrativos o que derroga a transparência da gestão pública;
2. **JULGAR REGULARES COM RESSALVAS** as contas de gestão, à luz da competência conferida ao Tribunal de Contas pelo inciso II, art. 71, da Constituição Federal, ressalvas em razão da desatenção à normativos do Tribunal de Contas (envio de licitações) e do descumprimento da lei (licitações não realizadas e contribuições não recolhidas);
3. **CONSIDERAR parcialmente cumprido** o Acórdão AC2 – TC 01338/13;
4. **APLICAR MULTA de R\$7.882,17** (sete mil, oitocentos e oitenta e dois reais e dezessete centavos) contra o Senhor SEVERINO PEREIRA DANTAS, com fulcro nos incisos II e IV do art. 56 da Lei Orgânica deste Tribunal, em razão de desatenção à normativos do Tribunal de Contas (envio de licitações) e descumprimento da lei (licitações não realizadas e contribuições não recolhidas), **assinando-lhe o prazo de 30 (trinta) dias** para recolhimento voluntário ao Tesouro do Estado, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva;
5. **RECOMENDAR** à atual gestão no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais pertinentes;
6. **DETERMINAR** a extração de cópias dos documentos que tratam da acumulação ilegal de cargos, inclusive os relatórios de fls. 287/299 e fls. 415/422 para anexação ao Processo TC 17726/13;
7. **INFORMAR** ao gestor 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05507/13***PARECER DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB**

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 05507/13**, 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 **Paulista** este **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação da prestação de contas do Prefeito Municipal, Senhor SEVERINO PEREIRA DANTAS, relativa ao **exercício de 2012**, **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 do Tribunal.

Registre-se, publique-se e encaminhe-se.

TCE - Sala das Sessões do Tribunal Pleno.

Plenário Ministro João Agripino.

Em 17 de Dezembro de 2014



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
PRESIDENTE



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Fernando Rodrigues Catão
CONSELHEIRO



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Arnóbio Alves Viana
CONSELHEIRO



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Umberto Silveira Porto
CONSELHEIRO



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Arthur Paredes Cunha Lima
CONSELHEIRO



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
CONSELHEIRO



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Elvira Samara Pereira de Oliveira
PROCURADOR(A) GERAL