TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04105/15

Origem: Prefeitura Municipal de Pedra Branca
Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2014
Responsável: Allan Feliphe Bastos de Sousa (Prefeito)
Advogados: Antônio Remígio da Silva Junior (OAB/PB 5714) / Bruna Barreto Melo (OAB/PB 20896)
Denunciantes: Geudiano de Sousa – Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais
Edvanildo Paz de Sousa, Francisco Geneton de Caldas e Edmilson de Sousa
Contadora: Clair Leitão Martins (CRC/PB 4395/O)
Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de Pedra Branca. Exercício de 2014. Competência para apreciar as contas de governo, prevista na CF, art. 71, inciso I, e na LOTCE/PB, art. 1º, inciso IV. Falhas na gestão não atrativas de reprovação da prestação de contas. Precedentes. Emissão de parecer favorável à aprovação da prestação de contas.

PARECER PPL – TC 00281/19

RELATÓRIO

1. O presente processo trata da prestação de contas anual do Senhor ALLAN FELIPHE BASTOS DE SOUSA, na qualidade de Prefeito do Município de **Pedra Branca**, relativa ao exercício de **2014**.

2. A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o **relatório inicial** de fls. 324/457, através do Auditor de Contas Públicas (ACP) Adjailtom Muniz de Sousa, subscrito pelo Chefe de Divisão, ACP Gláucio Barreto Xavier, e pelo Chefe de Departamento, ACP Evandro Claudino de Queiroga, com as colocações e observações a seguir resumidas:

2.1. Apresentação da **prestação de contas** no **prazo** legal, em conformidade com a Resolução Normativa RN – TC 03/2010;

2.2. Segundo dados do IBGE (censo 2010 - estimativa 2014) o Município de **Pedra Branca** possui 3.787 **habitantes**, sendo 2.407 habitantes da zona urbana e 1.380 habitantes da zona rural;

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04105/15

2.3. A **lei orçamentária anual** (Lei 469/2013) **estimou** a **receita** em R$28.808.007,00 e fixou a **despesa** em igual valor, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R$14.404.003,50, correspondendo a 50% da despesa fixada na LOA;

2.4. Foram **abertos** créditos adicionais suplementares no montante de R$7.922.788,71, sendo R$260.000,00 em Créditos Especiais sem lei autorizativa. Houve a indicação das devidas fontes de recursos, sendo utilizados R$6.162.862,66;

2.5. A **receita total arrecadada** correspondeu a R$12.652.856,09, sendo R$11.188.596,20 em receitas **correntes**, já descontada a transferência do montante de R$1.546.944,53 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEB, e R$1.464.259,92 em receitas de **capital**;

2.6. A **despesa executada** totalizou R$14.832.787,80, sendo R$535.167,24 do Poder Legislativo. Quanto às categorias econômicas foram executados R$11.560.497,20 em despesas **correntes** (R$533.967,24 do Poder Legislativo), e R$3.272.290,60 (R$1.200,00 do Poder Legislativo) em despesas de **capital**;

2.7. O **balanço orçamentário consolidado** apresentou **déficit** equivalente a 17,32% (R$2.179.931,71) da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R$1.252.893,18, distribuído exclusivamente em Bancos; e o **balanço patrimonial consolidado** consignou **déficit financeiro** (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R$1.686.882,40;

2.8. Foram realizados 48 **procedimentos licitatórios** para despesas de R$6.038.421,04, não havendo indicação de despesas sem licitações;

2.9. Os gastos **com obras** e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R$2.368.474,42, correspondendo a 15,97% da despesa orçamentária;

2.10. Os **subsídios** percebidos pelo Prefeito foram de R$108.000,00. Já no caso do Vice-Prefeito, o valor percebido foi de R$54.000,00, não havendo indicação de excesso;

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04105/15

2.11. DESPESAS CONDICIONADAS:

2.11.01. FUNDEB: aplicação do montante de **R$1.641.408,73**, correspondendo a **78,79%** dos recursos do FUNDEB (R$2.083.252,77) na remuneração do magistério da educação básica. O saldo não comprometido dos recursos do FUNDEB, em 31/12/2014, foi de R$0,00, (0% da receita do fundo), atendendo ao máximo de 5% estabelecido no § 2º do art. 21 da Lei 11.494/2007;

2.11.02. Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE): aplicação do montante de **R$2.732.550,41**, correspondendo a **32,6%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R$8.382.294,42;

2.11.03. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE): aplicação do montante de **R$1.771.934,85**, correspondendo a **21,9%** das receitas componentes da base de cálculo – RIT menos deduções legais (R$8.090.409,26);

2.11.04. Pessoal (Poder Executivo): gastos com pessoal do Poder Executivo de R$4.712.403,24 correspondendo a **42,12%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R$11.188.596,17;

2.11.05. Pessoal (Ente): gasto do pessoal do Município, após a inclusão dos gastos do Poder Legislativo, no montante de R$298.926,62, totalizou R$5.011.329,86, correspondendo a **44,79%** da RCL;

2.11.06. Caso as obrigações patronais sejam adicionadas aos cálculos de pessoal, o percentual do Município passará para **54,39%** e o do Executivo para **51,04%**;

2.12. Ao final do exercício, o quadro de **pessoal** do Poder Executivo era composto de 312 servidores, distribuídos da seguinte forma:

Tipo de Cargo	Jan	AV%	Abr	AV%	Ago	AV%	Dez	AV%	Jan/Dez AH%
Benefício previdênciário temporário	0	0,00	0	0,00	1	0,33	0	0,00	0,00
Comissionado	79	28,73	80	28,07	98	32,03	103	33,01	30,38
Contratação por excepcional interesse público	0	0,00	13	4,56	14	4,58	13	4,17	0,00
Efetivo	189	68,73	185	64,91	183	59,80	189	60,58	0,00
Eletivo	7	2,55	7	2,46	7	2,29	7	2,24	0,00
Inativos / Pensionistas	0	0,00	0	0,00	3	0,98	0	0,00	0,00
T O T A L	275	100,00	285	100,00	306	100,00	312	100,00	13,45

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04105/15

2.13. Os **relatórios** resumidos da execução orçamentária (REO) e de gestão fiscal (RGF) foram elaborados, publicados e encaminhados nos moldes da legislação;

2.14. Sobre a **Transparência da Gestão e Acesso à Informação**, de acordo com o estabelecido na LC 131/2009 e na Lei Federal 12.527/11, a página eletrônica da Prefeitura foi avaliada por meio do Processo TC 11432/14, com decisões proferidas por meio dos Acórdãos AC2 - TC 00672/15 e 01206/16. A Auditoria, com base nos critérios legais, elaborou, na época, o quadro a seguir:

NOTA PELA METODOLOGIA DO TCE-PB	Pontuação Máxima	PONTOS	NOTA
1 - CONTEÚDO	1.400	720	5,14
2 - SÉRIE HISTÓRICA E FREQUÊNCIA DE ATUALIZAÇÃO	700	130	1,86
3 - USABILIDADE	700	375	5,36
PONTUAÇÃO TOTAL	**2.800**	1.225	4,38

2.15. A **dívida** municipal, ao final do exercício, correspondia a R$3.976.830,99, representando 35,54% da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 74,1% e 25,9%, entre dívida flutuante e dívida fundada, respectivamente, com a seguinte composição e principais credores:

Os principais componentes da dívida fundada são:

Especificação	Valor informado (R$)	Valor Constatado (R$)
Precatórios	0,00	0,00
Previdência (RGPS)	1.020.440,47	1.020.440,47
Previdência (RPPS)	0,00	0,00
Empresa de Fornecimento do serviço de água e Esgoto	0,00	0,00
Empresa de Fornecimento do serviço de energia elétrica	9.372,48	9.372,48
	0,00	0,00

Fontes: PCA e Constatações da Auditoria

Com relação aos limites legais, tem-se que:

Especificação	Apurado		Limite	
	Valores (R$)	%RCL	Valor (R$)	%RCL
Dívida Consolidada Líquida	1.029.812,95	9,20	13.426.315,40	120,00
Concessões de Garantias	0,00	0,00	0,00	0,00
Operações de Crédito (exceto ARO)	0,00	0,00	0,00	0,00
Operações ARO*	0,00	0,00	0,00	0,00

Fontes: PCA e Constatações da Auditoria

2.16. Repasse ao **Poder Legislativo** no montante de R$535.167,24, representando 7% da receita tributária do exercício anterior. O repasse correspondeu a 94,89% do valor fixado no orçamento (R$563.960,00);

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04105/15

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

2.17.01. O Município não possui **regime próprio** de previdência;

2.17.02. Quanto ao **Regime Geral de Previdência Social,** administrado pelo **Instituto Nacional do Seguro Social - RGPS/INSS**, os recolhimentos patronais totalizaram R$773.640,72, estando R$73.218,69 abaixo da estimativa de R$986.869,49, após considerados os ajustes de R$140.010,08;

2.18. As receitas e despesas do **Fundo Municipal de Saúde** e demais fundos do Município estão consolidadas na execução orçamentária da Prefeitura;

2.19. Houve registro de **denúncias** neste Tribunal relativas ao exercício em análise conforme resumo abaixo:

Processo/ Documento	Denunciante (s)	Objeto denunciado	Análise da Auditoria
Documento TC 44217/15	Geudiano de Sousa – Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Pedra Branca	a) Desequilíbrio das contas públicas indicando que as despesas empenhadas no exercício de 2014 foram superiores às receitas recebidas. b) Serviços de consultoria e assessoria ferindo o princípio da economicidade. O denunciante entende que não haveria necessidade e em alguns casos, houve carência de comprovação.	a) Procedente: Item foi abordado no Relatório Inicial. b) Procedência quanto à necessidade de comprovação das despesas pagas às empresas In9 Consultoria Ltda (R$7.000,00), Educa Assessoria Educacional Ltda (R$13.500,00), Paulo Eduardo (R$24.000,00) e Fábio Andrade Medeiros (R$36.000,00). Valor total de R$80.500,00.
Processo TC 03850/15	Geudiano de Sousa – Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Pedra Branca	Possíveis irregularidades nos contratos e pagamentos realizados na prestação de serviços de limpeza urbana.	Procedência em relação ao pagamento de despesas com os serviços de limpeza urbana e conservação de ruas, haja vista que, no entender da Auditoria, o Município possui servidores suficiente para realizar os serviços de limpeza e conservação. Concluindo que houve duplicidade de pagamento com a empresa contratada no valor de R$295.200,00.
Processo TC 07294/15	Geudiano de Sousa – Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Pedra Branca	Irregularidades nas nomeações dos cargos comissionados e contratos por excepcional interesse público, no exercício financeiro de 2014.	A Auditoria apontou incremento de nomeações para cargos comissionados. Sobre os contratos, indicou estar a matéria sendo tratada nesta PCA. Indicou também contabilização incorreta de gasto com pessoal no elemento 36 “serviços de terceiros – pessoa física”. O processo está na Auditoria para análise de defesa.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04105/15

Documento TC 50920/15	Edvanildo Paz de Sousa, Francisco Geneton de Caldas e Edmilson de Sousa - Vereadores do Município	Irregularidades em despesas com festividades, aquisição de alimentos, aquisição de medicamentos, obras, limpeza pública e combustível, e irregularidades em licitações.	A Auditoria considerou procedente o fato relacionado à limpeza pública, conforme Processo TC 03850/15.

2.20. Foi realizada **diligência** *in loco* no período de 16 a 20 de novembro de 2015;

2.21. Ao término da análise envidada, a Auditoria apontou a ocorrência das irregularidades ali listadas.

3. Relatório Complementar, fls. 459/478, analisando as obras e serviços de engenharia, indicando a ocorrências de irregularidades. Os responsáveis apresentaram justificativas (fls. 484/492 e 498/796), sendo analisadas em relatório da Auditoria de fls. 862/863, concluindo pela irregularidade nas obras de CONSTRUÇÃO DE 04 UNIDADES BÁSICAS DE SAÚDE e CONSTRUÇÃO DA CRECHE PRÓ-INFÂNCIA TIPO C, indicando excesso de R$219.445,03.

4. Chamado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em cota da Procuradora Elvira Samara Pereira de Oliveira (fls. 866/868), pugnou pelo retorno dos autos à Auditoria para análise da documentação acostada aos autos fls. 498/513.

5. O Processo foi encaminhado à Auditoria que emitiu relatório (fls. 870/878), da lavra do ACP João Alfredo Nunes da Costa Filho, subscrito pelo Chefe de Divisão ACP Sebastião Taveira Neto, no qual foram registradas a permanência das seguintes eivas:

5.1. Abertura de créditos adicionais sem autorização legislativa, no valor de R$260.000,00;

5.2. Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício, no importe de R$1.686.882,40;

5.3. Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas, no montante de R$1.628.123,84;

5.4. Contratação de pessoal por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público através de lei declarada inconstitucional;

5.5. Não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência, no valor de R$73.218,69;

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04105/15

5.6. Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas, no montante de R$331.200,00.

6. Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer da lavra da Procuradora Elvira Samara Pereira de Oliveira (fls. 880/889), opinou da seguinte forma:

> 1. **EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO** à aprovação das contas anuais de responsabilidade do Sr. Allan Feliphe Bastos de Sousa, Prefeito Constitucional do Município de Pedra Branca, referente ao exercício de 2014;
>
> 2. **IRREGULARIDADE DAS CONTAS DE GESTÃO** do gestor supramencionado, relativas ao exercício de 2014;
>
> 3. **IMPUTAÇÃO DE DÉBITO** ao Sr. Allan Feliphe Bastos de Sousa, em face das seguintes irregularidades e no valor a cada uma correspondente, conforme apurado pela ilustre Auditoria: **a)** despesas em excesso com obras públicas, na proporção dos recursos municipais envolvidos, já que financiadas com recursos próprioa e federais e **b)** despesas insuficientemente comprovadas;
>
> 4. **APLICAÇÃO DA MULTA** prevista no art. 56, II, da Lei Orgânica desta Corte ao Prefeito Municipal, Sr. Allan
>
> Feliphe Bastos de Sousa, em face da transgressão de normas legais, conforme apontado no presente Parecer;
>
> 5. **RECOMENDAÇÃO** à Administração Municipal de Pedra Branca no sentido de conferir estrita observância às normas constitucionais, bem como as consubstanciadas na Lei nº 4.320/64 e na LC 101/2000, sobremodo a fim de evitar a repetição de falhas constatadas no presente feito, promovendo, assim, o aperfeiçoamento da gestão;
>
> 6. **COMUNICAÇÃO À RECEITA FEDERAL** acerca da omissão relativa ao não recolhimento de contribuições previdenciárias, a fim de que possa tomar as providências que entender cabíveis, à vista de suas competências.

7. O Processo foi agendado para julgamento na sessão do Tribunal Pleno do dia 20 de setembro de 2017 (certidão fl. 890).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04105/15

8. Foi acostada, pelo gestor, petição solicitando a abertura do sistema para recebimento de documentação (fls. 892/893 e 895/1067) para complementar defesa anteriormente apresentada. Despacho (fl. 1069), acatando o requerimento, com remessa à Auditoria.

9. A Auditoria procedeu a análise da documentação acostada aos autos, sobre obras, em relatório de fls. 1070/1075, e concluiu ter havido excesso de R$37.666,18 na obra de CONSTRUÇÃO DA CRECHE PRÓ-INFÂNCIA – TIPO C e de R$136.862,44, na obra de CONSTRUÇÃO DE 02 UNIDADES BÁSICAS DE SAÚDE.

10. Despacho da relatoria determinando a realização de diligência *in loco* para esclarecer questões relacionadas às obras questionadas (fl. 1076).

11. Após diligência, em 03/07/2019, a Auditoria concluiu pelo afastamento da mácula referente à obra das UNIDADES BÁSICAS DE SAÚDE e permaneceu com a indicação de despesa irregular na obra de CONSTRUÇÃO DA CRECHE PRÓ-INFÂNCIA – TIPO C, agora no valor de R$163.082,54.

12. Mais uma vez opinando nos autos, o Ministério Público de Contas, em parecer da lavra da mesma Procuradora, pugnou semelhante à manifestação anterior (fls. 2336/2348).

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

Exercício 2013: Processo TC 04272/14. Parecer PPL – TC 00144/16 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00541/16 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão, **atendimento parcial** da LRF, **multa** de R$4.000,00, **prazo** para cumprimento de decisão e **recomendação**);

Exercício 2015: Processo TC 04196/16. Parecer PPL – TC 00067/18 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00217/18 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão, **atendimento parcial** da LRF, **multa** de R$2.000,00 e **recomendação**);

Exercício 2017: Processo TC 05591/18. Parecer PPL – TC 00213/18 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00712/18 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão, **multa** de R$5.000,00, **determinação** e **recomendação**);

Exercício 2018: Processo TC 05639/19. Parecer PPL – TC 00171/19 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00352/19 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão e **recomendação**);

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

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04105/15

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 fiscal, 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).

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*

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04105/15

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).

Depreende-se, pois, que o Prefeito ao exercitar *"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"*.

Feita esta introdução, passa-se ao exame dos fatos cogitados na prestação de contas como irregularidades remanescentes.

Abertura de créditos adicionais sem autorização legislativa, no valor de R$260.000,00.

A Auditoria apontou a ocorrência de abertura de crédito adicional especial sem autorização legislativa ante a ausência de envio, pelo Município, da lei autorizativa.

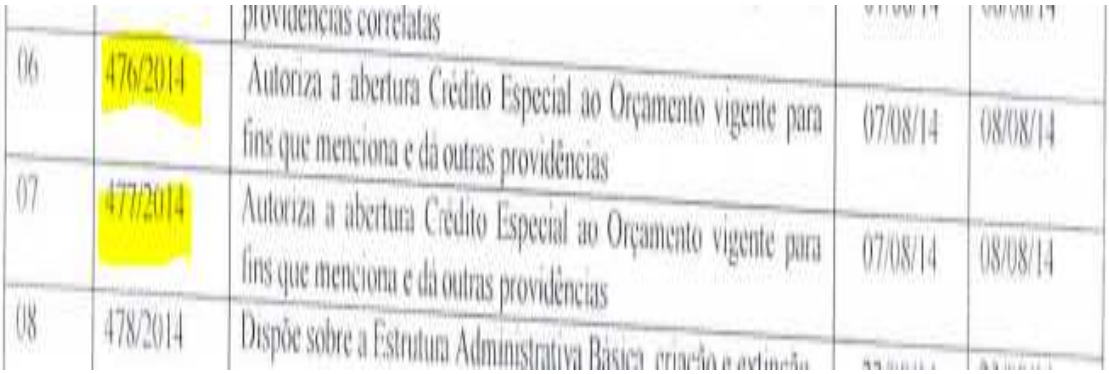
A defesa alegou que a Lei Municipal 461, de 29 de outubro de 2013, autorizou a abertura do crédito especial e esta operação seguiu o rito do § 2º do art. 167 da Constituição Federal, segundo o qual os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

A Auditoria não identificou a referida lei nos autos.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04105/15

Consta dos autos (fl. 43) uma certidão da Câmara noticiando a edição de duas leis em 2014, autorizativas da abertura de créditos especiais – a Lei 476/2014 e a Lei 477/2014, ambas de 07/08/2014. Eis a imagem:



		providências correlatas		
06	476/2014	Autoriza a abertura Crédito Especial ao Orçamento vigente para fins que menciona e da outras providências	07/08/14	08/08/14
07	477/2014	Autoriza a abertura Crédito Especial ao Orçamento vigente para fins que menciona e da outras providências	07/08/14	08/08/14
08	478/2014	Dispõe sobre a Estrutura Administrativa Básica, criação e extinção		

A falha comporta recomendações para melhor documentar e cadastrar no SAGRES as operações com créditos especiais.

Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício, na cifra de R$1.686.882,40.

Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas, no montante de R$1.628.123,84.

A Lei de Responsabilidade Fiscal elegeu o planejamento como princípio basilar, cuja observância constitui requisito indispensável para se poder adjetivar de responsável a gestão fiscal. Dentre as positivações do mencionado valor genérico, situam-se a obrigação pública de 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 leciona o eminente Prof. Dr. Gilmar Ferreira Mendes, 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".[1]

Tangente ao **déficit na execução orçamentária**, inicialmente, a foi apontado um déficit na ordem de R$2.179.931,71, que após defesa, reduziu para o montante de R$1.628.123,84. Observa-se que, segundo consta no balanço orçamentário consolidado, a execução da receita totalizou R$12.652.856,09, correspondendo a 43,92% da receita prevista (considerando a dedução para formação do FUNDEB). Por sua vez, a execução da despesa somou R$14.832.787,80, representando 51,48% da despesa fixada. Após ajustes da Auditoria (fl. 874) registrou-se um déficit na execução orçamentária no montante de R$1.628.123,84, correspondendo a 12,86% da receita arrecadada. Do mesmo modo, o **déficit financeiro** (R$1.686.882,40), correspondeu a 13,33% da receita arrecadada.

Nesse contexto, levando-se em consideração a frustração da receita total inicialmente prevista para o exercício, houve distorção no equilíbrio entre a receita e despesa, assim, **cabe a expedição de recomendação** na busca do equilíbrio orçamentário e financeiro, a fim de que não haja comprometimento das gestões futuras, sendo parcialmente procedente a denúncia sobre o tema.

Contratação de pessoal por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público através de lei declarada inconstitucional.

A Auditoria verificou que, ao final do exercício, havia a contratação, por tempo determinado, de 13 servidores com base na Lei Municipal 480/2014, de 19 de dezembro de 2014, que foi declarada inconstitucional por meio da ADIN 999.2010.000546-4/001, julgada pelo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba.

[1] 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 04105/15

Consoante decorre do texto constitucional, a prévia aprovação em concurso é, como regra, condição do ingresso no serviço público. Preceitua a Carta Magna, em seu art. 37, II, que: *"a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos"*.

Nesse mesmo dispositivo, encontra-se a exceção à regra do concurso público, que consiste nas nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. Além disso, a Carta Magna vigente, abrandando a determinação contida no dispositivo supra, permite que União, Estados, Distrito Federal e Municípios efetuem contratações, em caráter temporário, para atender a excepcional interesse público, conforme se observa da dicção do inciso IX do art. 37, *in verbis:*

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

Conclui-se, a partir da leitura deste inciso IX, pela necessidade de existência de prévia lei para regulamentar os casos de contratação temporária em cada uma das esferas da pessoa de direito público interno.

Não se pode atribuir às contratações suscitadas pela Auditoria o caráter de necessidade temporária a atrair a possibilidade de vínculos apenas por tempo determinado. Nessa esteira, é pertinente assinalar o outrora já decidido sobre a matéria pelo Supremo Tribunal Federal:

"A regra é a admissão de servidor público mediante concurso público: CF, art. 37, II. As duas exceções à regra são para os cargos em comissão referidos no inciso II do art. 37, e a contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. CF, art. 37, IX. Nessa hipótese, deverão ser atendidas as seguintes condições: a) previsão em lei dos cargos; b) tempo determinado; c) necessidade temporária de interesse público; d) interesse público excepcional." (ADI 2.229, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 9-6-2004, Plenário, DJ de 25-6-2004.) No mesmo sentido: ADI 3.430, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 12-8-2009, Plenário, DJE de 23-10-2009.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04105/15

Assim, havendo necessidade permanente da execução dos serviços contratados, deve a gestão municipal realizar concurso público para preenchimento dos cargos existentes no quadro de servidores da municipalidade.

No caso, a Lei Municipal que dava guarida às contratações temporárias tive dispositivos seus declarados inconstitucionais pelo egrégio Tribunal de Justiça da Paraíba em sede de ADI.

Inobstante as discussões acerca do momento em que a decisão do TJ/PB passaria a produzir efeitos, mostra-se relevante avaliar o comportamento das contratações esta natureza, focando o quantitativo de servidores assim contratados no exercício em comento.

Nesse norte, em consulta ao SAGRES, observou-se que a quantidade de servidores contratos por excepcional interesse público, durante os exercícios de 2014, foi ampliada, não havendo registros de contratos precários no início do exercício. Ao término do ano foram registrados 13 (treze) contratações. Eis o quadro:

Tipo de Cargo	Jan	AV%	Abr	AV%	Ago	AV%	Dez	AV%	Jan/Dez AH%
Benefício previdênciário temporário	0	0,00	0	0,00	1	0,33	0	0,00	0,00
Comissionado	79	28,73	80	28,07	98	32,03	103	33,01	30,38
Contratação por excepcional interesse público	0	0,00	13	4,56	14	4,58	13	4,17	0,00
Efetivo	189	68,73	185	64,91	183	59,80	189	60,58	0,00
Eletivo	7	2,55	7	2,46	7	2,29	7	2,24	0,00
Inativos / Pensionistas	0	0,00	0	0,00	3	0,98	0	0,00	0,00
T O T A L	275	100,00	285	100,00	306	100,00	312	100,00	13,45

Apesar de ter sido ampliada a quantidade de contratos temporários, evidencia-se que, quando confrontados com o quantitativo de servidores efetivos, aqueles representam cerca de 6%, mostrando-se razoável.

Consoante asseverado alhures, as contratações precárias somente podem ocorrer para atender excepcional interesse público e devem ser temporárias. Havendo necessidade permanente da execução dos serviços contratados, deve a gestão municipal realizar concurso público para preenchimento dos cargos existentes no quadro de servidores da municipalidade.

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 com regra a admissão de pessoal por meio de aprovação em concurso público, sendo parcialmente procedente a denúncia sobre o tema.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04105/15

Não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência, no valor de R$73.218,69.

Depois de concluída a instrução processual, segundo o levantamento técnico, o valor estimado das contribuições devidas à previdência foi de R$986.869,49, enquanto que o montante efetivamente pago pela edilidade teria sido de R$773.640,72.

Na apuração, a Auditoria tomou por base os valores empenhados nos elementos de despesa 04 (contratos por excepcional interesse público) e 11 (vencimentos e vantagens pessoal civil) pela Prefeitura Municipal, e, após ajustes (R$13.024,74), chegou à base de cálculo no valor de R$4.699.378,50.

Ao indicar as obrigações patronais pagas, o Órgão Técnico consignou apenas as despesas do elemento 13 (obrigações patronais) empenhadas pela Prefeitura Municipal. Ocorre que, durante o exercício em comento, também houve despesas em favor do INSS nos elementos de despesa 71, 92, 47 e 39 totalizando R$189.534,43.



Somando, pois, todos os gastos em favor da Autarquia Previdenciária Federal, chega-se ao montante pago no exercício de **R$963.175,15**, correspondendo a **97,6%** das obrigações patronais estimadas para o exercício. Assim, estando compatível com as obrigações patronais devidas.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04105/15

De toda forma, convém esclarecer, por oportuno, 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. 56, da Lei 8.212/91.

O levantamento do eventual débito, todavia, deve resultar de procedimento fiscal regular pelo agente público federal, devendo a informação captada pela Auditoria ser endereçada à Receita Federal, com cópias dos documentos respectivos, para a quantificação e cobrança das obrigações remanescentes a cargo do Município.

Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas, no montante de R$331.200,00.

A matéria se refere também a denúncias Documento TC 44217/15, Documento TC 50920/15 e Processo TC 03850/15, sobre possíveis irregularidades quanto ao desequilíbrio das contas públicas (déficit financeiro), irregularidades na execução dos recursos do FUNDEB, pagamentos de assessorias sem comprovação e irregularidade em despesas, licitações e serviços de limpeza urbana.

Em destaque, os itens considerado procedentes pela Auditoria.

No que diz respeito a ausência de comprovação de serviços de assessoria, foram contestadas as seguintes contratações:

CREDOR	Valor empenhado em 2014 (R$)
Thalma Rosinéa Lopes dos Santos	8.400,00
Conal Consultoria e Assessoria Ltda.	5.000,00
In9 Consultoria Ltda.	7.000,00
Fiuza Cordeiro Consultoria/Auditoria	66.816,30
Clair & Leitão Contabilidade Pública Ltda.	90.650,00
Claudineia Leitão Martins Sátiro ME	4.600,00
Celia Maria Cavalcanti Teixeira de Azevedo	14.400,00
Iramilton Sátiro da Nóbrega	15.330,00
Educa Assessoria Educacional Ltda.	13.500,00
Public Software Informática Ltda.	30.000,00
Edja Consultoria e Assessoria Ltda.	36.000,00
Maria de Fátima Lopes de Oliveira	16.800,00
Paulo Eduardo	24.000,00
Fábio Andrade Medeiros	36.000,00
Antônio Remígio da Silva Júnior	55.104,00
Total	**423.600,30**

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04105/15

Após análise da defesa, a Auditoria considerou como ausente de comprovação as despesas oriundas da assessoria jurídica prestada pelo Senhor FÁBIO ANDRADE MEDEIROS, no montante de R$36.000,00. Tangente a este item, consta (fls. 517/520), relação dos processos em que o Senhor FÁBIO ANDRADE MEDEIROS (OAB/PB 10810) atuou como representante legal. Portanto, a denúncia é improcedente.

Em relação a possíveis irregularidades relacionadas aos serviços de limpeza urbana (R$295.200,00), o denunciante, em suma, alegou que o Município, com uma população de 3.791 habitantes, gastou R$508.460,40 com serviços de limpeza urbana, e que as máquinas do Programa Federal de Aceleração do Crescimento foram utilizadas para fazer a limpeza da cidade.

Em sua análise inicial, a Auditoria assim concluiu:

> **Análise da Auditoria:** Analisando as informações relativas aos serviços de limpeza urbana e destinação final de resíduos sólidos, constatou-se que no exercício de 2014 o município de Pedra Branca – PB, executou despesas de **R$ 295.200,00** em favor de Antonio Eduardo Brunet Pereira Ramalho, referente a prestação de serviços de limpeza e conservação de ruas, realizou, ainda, despesas no montante de R$ **209.100,00** em favor da EMLURPE – Empresa de Limpeza Urbana Ltda. – ME, sendo R$ 127.500,00 referente a locação de um caminhão compactador de lixo utilizado na coleta e transporte do lixo para o aterro sanitário localizado na cidade de Piancó – PB e R$ 81.600,00 referente ao pagamento pelo depósito do lixo no aterro sanitário privado localizado no município de Piancó – PB. Portanto, a execução das despesas em questão, no exercício de 2014, implicou uma despesa total de **R$ 504.300,00,** conforme dados constantes do SAGRES.
>
> As despesas relacionadas a coleta e destinação final de resíduos sólidos, realizadas pelo município de Pedra Branca – PB, no exercício de 2014, podem ser divididas em três grupos, quais sejam:
>
> - Serviços de limpeza e conservação de ruas do município;
> - Serviços de locação de caminhão compactador de lixo para coleta e transporte de resíduos sólidos até o aterro sanitário localizado em Piancó – PB;
> - Serviços de recebimento e destinação final de resíduos sólidos (aterro sanitário).
>
> No tocante à prestação de serviços de locação de caminhão compactador de lixo para coleta e transporte de resíduos sólidos até o aterro sanitário localizado em Piancó – PB, esta Auditoria entende que o montante contratado, no valor mensal de R$ 11.000,00, ensejando uma despesa anual de R$ 127.500,00, encontra-se dentro dos parâmetros de admissibilidade, tendo em vista que as consultas realizadas por esta Auditoria em vários portais na Internet, indicam a prática de valores entre R$ 10.000,00 e R$ 14.500,00 para locações dessa natureza, portanto, apontam para a prática de valores médios superiores ao valor ora questionado.
>
> Com relação aos serviços de recebimento e destinação final de resíduos sólidos (aterro sanitário), esta Auditoria entende que o montante contratado, no valor de R$ 50,00 por tonelada, ensejando uma

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04105/15

despesa mensal de R$ 6.800,00 e uma correspondente despesa anual de R$ 81.600,00, encontra-se dentro dos parâmetros de admissibilidade, tendo em vista que as consultas realizadas por esta Auditoria em vários portais na Internet, inclusive no site do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - SNIS (www.snis.gov.br), apontam para valores médios superiores ao valor ora questionado para serviços da mesma natureza.

Por fim, com relação às despesas decorrentes dos serviços de limpeza e conservação de ruas do município de Pedra Branca – PB, no valor de R$ 295.200,00, esta Auditoria contatou que o município dispõe de servidores no quadro efetivo que exercem a função de Gari e que no exercício de 2014 existiam 14 servidores vinculados a referida função, cuja despesa total com pagamento de folha totalizou R$ 143.799,55. Considerando as dimensões do município, entendemos que os servidores do quadro efetivo seriam suficientes para executar os serviços de limpeza e conservação urbanos e, dessa forma, entendemos que houve duplicidade de despesas com a mesma finalidade, configurando-se tal conduta em irregularidade ensejadora de prejuízo ao município. Sendo assim, entendemos que a despesa em favor do credor Antonio Eduardo Brunet Pereira Ramalho foi indevidamente realizada, devendo o montante de **R$ 295.200,00** ser devolvido ao erário pelo então gestor, Sr. Allan Feliphe Bastos de Sousa, com recursos próprios.

Com relação a alegação do denunciante de que os serviços de limpeza urbana estavam sendo realizados com a utilização de máquinas do PAC, esta Auditoria entende que os registros fotográficos apresentados não são suficientes para atestar o alegado, pois não consta desse registros as datas em foram tiradas as fotografias, tampouco é possível atestar que as referidas máquinas estavam realizando a coleta normal de lixo, pois em vários registros o que se percebe é que, aparentemente, o que estava sendo recolhido eram entulhos e não o lixo comum. Portanto, em relação a esse ponto, esta Auditoria entende que os elementos analisado não são suficientes para comprovar a existência da irregularidade apontada pelo denunciante.

No ponto, a Auditoria, em sua análise, considerou improcedente a parte relacionada à utilização de máquinas do Programa de Aceleração do Crescimento, bem como os serviços de coleta e destinação do lixo urbano. No entanto, entendeu como irregulares as despesas no montante de R$295.200,00, pagas ao credor ANTÔNIO EDUARDO BRUNET PEREIRA RAMALHO, relativas a serviços de limpeza e conservação urbana.

A Auditoria fundamentou suas conclusões indicando que: *"... o município dispõe de servidores no quadro efetivo que exercem a função de Gari e que no exercício de 2014 existiam 14 servidores vinculados a referida função"*. E complementou: *"Considerando as dimensões do município, entendemos que os servidores do quadro efetivo seriam suficientes para executar os serviços de limpeza e conservação urbanos e, dessa forma, entendemos que houve duplicidade de despesas com a mesma finalidade, configurando-se tal conduta em irregularidade ensejadora de prejuízo ao município"*.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04105/15

Como se observa, a Auditoria apontou uma única justificativa para considerar a despesa irregular, qual seja, a de que a quantidade de servidores do quadro efetivo (14 quatorze) seria suficiente para realizar os serviços de limpeza urbana, não buscando outras possibilidades ou outros meios de prova que confirmassem os indícios e contribuíssem para o embasamento de suas conclusões.

Ao analisar os critérios utilizados pela unidade técnica, não se vê critério robusto para confirmar a mácula apontada inicialmente. Portanto, a denúncia é improcedente.

Excesso de pagamento na obra de CONSTRUÇÃO DA CRECHE PRÓ-INFÂNCIA TIPO C.

A Auditoria, em seu derradeiro relatório, assim se pronunciou (fls. 2328/2333):

3.1 CONSTRUÇÃO DE 02 UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE

Na inspeção *in loco*, do dia 03 de julho de 2019, a Prefeitura apresentou documentos correspondentes a pagamentos nos Exercícios 2015 e 2016, como também, a uma nova contratação para conclusão destas 02 Unidades Básicas de Saúde, em 2016, a Tomada de Preços - Nº 07/2016, no valor de R$ 149.931,42, homologação em 02 de junho de 2016, empresa vencedora, Itajunsata Engenharia e Serviços EIRELI-EPP, Contrato Nº 053/2016, de 06 de junho de 2016.

Dessa forma, após inspeção *in loco*, do dia 03 de julho de 2019, constatou-se que a Obra de Construção das 02 Unidades Básicas de Saúde foi concluída, com sua execução durante os três Exercícios (2014; 2015 e 2016) totalizando R$ 821.259,09, correspondente aos valores contratados e medidos desde o ano de 2014 até 2016.

As 02 Unidades Básicas de Saúde estão em funcionamento para a população do Município de Pedra Branca.

3.2 CONCLUSÃO DA CRECHE PRÓ-INFÂNCIA – TIPO C

Passados praticamente nove anos (2010 a 2019) para esta Obra de Conclusão da Creche Pró-Infância – Tipo C, foram celebrados três Contratos, já foi pago o valor de R$ 627.853,01, havendo um saldo de contrato de R$ 127.695,55, totalizando R$ 755.548,56, um aumento percentual aproximadamente de 30,00% do valor inicial contratual, diferença de R$ 170.596,82 do valor pago total para o valor contratual inicial que era de R$ 584.951,74.

De acordo com o Convênio 657166/2009, para a Construção desta Creche Pró-Infância – Tipo C, celebrado entre o FNDE e a Prefeitura Municipal de Pedra Branca, o valor total deste Convênio é de R$ 596.749,62, sendo R$ 590.782,12 (Recursos Federais) e R$ 5.967,50 (Contrapartida Municipal).

Em análise aos pagamentos realizados no Exercício 2018, verifica-se que houve dois pagamentos (Empenhos Nº 3283 e 4178) com recursos próprios (municipais) no valor total de R$ 169.050,04.

Dessa forma, sugerimos a glosa do valor de R$ 163.082,54 (Exercício 2018), correspondente ao acréscimo do valor de contrapartida conveniada, para que sejam apresentados os devidos esclarecimentos desta diferença para maior, de aproximadamente de 30,00%, do valor inicial do convênio.

Como se observa, foram consideradas regulares as despesas relacionadas a construção de duas unidades de saúde, estando as mesmas em funcionamento. Como bem observou a d. Procuradoria "*o gestor logrou êxito em demonstrar, por meio de dados extraídos do próprio Sistema Sagres, registros fotográficos e documentos acerca das medições, a impropriedade da afirmativa de que houve excesso de pagamentos".*

Em relação à conclusão da CRECHE PRÓ-INFÂNCIA TIPO C, a Auditoria sugeriu a glosa do valor de R$163.082,54, em decorrência do valor se encontrar superior ao montante inicial do convênio.

Em sua defesa, o gestor alegou, em resumo, que:

1) O início da obra ocorreu ainda na gestão anterior, em 2010, quando foi realizada a Tomada de Preços nº 11/2010, no valor de R$ 584,951,74, tendo como vencedora a empresa SVS Construções e Serviços Ltda;

2) Em razão da inércia da empresa em executar os serviços, foi rescindido o contrato, bem como realizado outro certame, a Tomada de Preços nº 09/2013, cujo contrato foi firmado com a empresa DEL Engenharia, no valor de R$ 355.293,40;

3) Consoante dados extraídos do Sistema Sagres, por meio do Empenho nº 00043 (de 05/01/2014), o Município empenhou o valor total do contrato, tendo sido pago, no exercício de 2014, o montante de R$ 84.582,59, em favor da citada empresa;

4) Foi realizado o distrato com a empresa DEL Engenharia, no entanto, os valores liberados foram devidamente aplicados na obra, conforme medições aprovadas e anexas aos presentes autos;

5) À época da inspeção técnica, a obra não estava concluída, restando como não executados os serviços relacionados aos pisos, porém, no momento da oferta de defesa, conforme as fotografias anexas, pode-se verificar a execução de todos os serviços constantes na planilha acostada aos autos.

A Auditoria, após diligência *in loco* concluiu que:

"Passados praticamente nove anos (2010 a 2019) para esta Obra de Conclusão da Creche Pró-Infância – Tipo C, foram celebrados três Contratos, já foi pago o valor de R$ 627.853,01, havendo um saldo de contrato de R$ 127.695,55, totalizando R$ 755.548,56, um aumento percentual

aproximadamente de 30,00% do valor inicial contratual, diferença de R$ 170.596,82 do valor pago total para o valor contratual inicial que era de R$ 584.951,74.

De acordo com o Convênio 657166/2009, para a Construção desta Creche Pró-Infância – Tipo C, celebrado entre o FNDE e a Prefeitura Municipal de Pedra Branca, o valor total deste Convênio é de R$ 596.749,62, sendo R$ 590.782,12 (Recursos Federais) e R$ 5.967,50 (Contrapartida Municipal).

Em análise aos pagamentos realizados no Exercício 2018, verifica-se que houve dois pagamentos (Empenhos Nº 3283 e 4178) com recursos próprios (municipais) no valor total de R$ 169.050,04.

Dessa forma, sugerimos a glosa do valor de R$ 163.082,54 (Exercício 2018), correspondente ao acréscimo do valor de contrapartida conveniada, para que sejam apresentados os devidos esclarecimentos desta diferença para maior, de aproximadamente de 30,00%, do valor inicial do convênio".

De acordo com a análise da Auditoria, o montante do convênio firmado à época (2010) era de R$596.749,62, sendo R$590.782,12 de recursos Federais e R$5.967,50 de contrapartida municipal. A diferença, ora contestada, refere-se a dois pagamentos realizados no exercício de 2018, por meio dos empenhos nº 3283 e nº 4178, que totalizaram R$169.050,04 de recursos próprios do Município.

Como se pode observar, a Auditoria não apontou excesso de preço ou a falta de realização dos serviços, mas tão somente que o valor pago com a obra está em montante superior ao convênio firmado entre o Município e o Governo Federal.

Como bem salientou a d. Procuradoria:

"... diante do transcurso do tempo entre o apontamento da eiva e da diligência in loco, sem a efetiva comprovação do nexo de causalidade entre os fatos e as consequências, não se vislumbra ser o caso de imputação de débito ao gestor, no tocante aos dispêndios com a vertente obras, no processo em apreço".

Nesse sentido, cabe **recomendações** no sentido de não repetir as falhas apontadas, aperfeiçoando os controles e planejamento na execução das obras públicas.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04105/15

À guisa de conclusão.

As contas anuais contemplam, além dos fatos impugnados pela Auditoria, o exame das contas gerais de governo, sob os enfoques 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 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".

À luz da legislação e da jurisprudência assentada nesta Corte de Contas, notadamente em face do Parecer Normativo PN - TC 52/2004, os fatos apurados pela sempre diligente Auditoria, atraem providências administrativas para o aperfeiçoamento da gestão pública, porém não justificam a reprovação das contas.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04105/15

Por todo o exposto, VOTO no sentido de que este Tribunal delibere **EMITIR PARECER FAVORÁVEL** à aprovação da PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO do Senhor ALLAN FELIPHE BASTOS DE SOUSA, na qualidade de Prefeito do Município de **Pedra Branca**, relativa ao exercício de **2014**, com a ressalva do art. 138, parágrafo único, inciso VI, do Regimento Interno do TCE/PB, e, em Acórdão separado, sobre a PRESTAÇÃO DE CONTAS DA GESTÃO ADMINISTRATIVA DE RECURSOS PÚBLICOS, decida: **I) DECLARAR O ATENDIMENTO PARCIAL** às exigências da LRF, parcial em razão dos déficits financeiro e orçamentário; **II) CONHECER E JULGAR PARCIALMENTE PROCEDENTES** as denúncias, quanto aos déficits e as falhas na gestão de pessoal, comunicando-se aos interessados; **III) JULGAR REGULARES COM RESSALVAS** as contas de gestão administrativa de recursos públicos, à luz da competência conferida ao Tribunal de Contas pelo inciso II, art. 71, da Constituição Federal, em razão das falhas na gestão de pessoal e dos déficits orçamentário e déficit financeiro; **IV) APLICAR MULTA** de **R$2.000,00** (dois mil reais), valor correspondente a **39,48 UFR-PB**[2] (trinta e nove inteiros e quarenta e oito centésimos de Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba), contra o Senhor ALLAN FELIPHE BASTOS DE SOUSA, com fulcro no art. 56, II, da LOTCE 18/93, por motivo de falhas na gestão de pessoal, **ASSINANDO-LHE O PRAZO de 30 (trinta) dias**, contado da publicação da presente decisão, para recolhimento da multa ao Tesouro do Estado, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva; **V) RECOMENDAR** a adoção de providências no sentido de evitar as falhas diagnosticadas pela Auditoria e guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, bem como às normas infraconstitucionais pertinentes; **VI) REPRESENTAR** à Receita Federal do Brasil sobre os fatos relacionados às obrigações previdenciárias; e **VI) INFORMAR** 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, § 1º, inciso IX do Regimento Interno do TCE/PB.

---

[2] Regimento Interno do TCE/PB. Art. 140. (...). § 2º. O Acórdão que resultar em imposição de multa ou condenação do responsável ao ressarcimento de valores aos cofres públicos deverá indicar necessariamente o valor do débito em moeda corrente na data da imputação e no correspondente valor em Unidade Financeira de Referência (UFR-PB), ou outro índice que, por determinação legal ou opção do Tribunal, substitua-o como indexador.

Valor da última UFR-PB fixado em 50,66 - referente a dezembro 2019, divulgado no site oficial da Secretaria de Estado da Receita da Paraíba (https://www.receita.pb.gov.br/ser/info/indices-e-tabelas/ufr-pb).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04105/15

PARECER DO TRIBUNAL PLENO DO TCE–PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 04105/15,** 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 **Pedra Branca** este **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação da PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO do Senhor ALLAN FELIPHE BASTOS DE SOUSA, na qualidade de **Prefeito** do Município, relativa ao exercício de **2014**, **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 comunique-se.
TCE - Sala das Sessões do Tribunal Pleno.
Plenário Ministro João Agripino.
João Pessoa (PB), 04 de dezembro de 2019.

Assinado 11 de Dezembro de 2019 às 17:45



Cons. Arnóbio Alves Viana
PRESIDENTE

Assinado 5 de Dezembro de 2019 às 13:41



Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR

Assinado 6 de Dezembro de 2019 às 08:23



Cons. Arthur Paredes Cunha Lima
CONSELHEIRO

Assinado 6 de Dezembro de 2019 às 08:26



Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
CONSELHEIRO

Assinado 6 de Dezembro de 2019 às 10:00



Cons. Fernando Rodrigues Catão
CONSELHEIRO

Assinado 9 de Dezembro de 2019 às 16:05



Cons. em Exercício Antônio Gomes Vieira Filho
CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO

Assinado 6 de Dezembro de 2019 às 09:03



Marcílio Toscano Franca Filho
PROCURADOR(A) GERAL EM EXERCÍCIO