



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05406/13*

Origem: Prefeitura Municipal de Santa Cruz

Natureza: Prestação de Contas – exercício 2012

Interessado: Raimundo Antunes Batista

Advogado: Rodrigo Lima Maia (OAB/PB 14.610)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

**PRESTAÇÃO DE CONTAS DE PREFEITO.** Município de Santa Cruz. Exercício de 2012. Acúmulo da dupla função política e administrativa, respectivamente, de executar orçamento e de captar receitas e ordenar despesas. Competência para julgar as contas de gestão, prevista na CF, art. 71, inciso II, e na LOTCE/PB, art. 1º, inciso I. Déficit público. Insuficiência financeira para saldar compromissos de curto prazo em final de mandato. Despesas sem licitação. Atendimento parcial à LC 101/2000. Irregularidade da prestação de contas. Aplicação de multa. Recomendação. Informação.

**ACÓRDÃO APL – TC 00887/13****RELATÓRIO**

1. O presente processo trata da prestação de contas anual do Senhor RAIMUNDO ANTUNES BATISTA, na qualidade de **Prefeito do Município de Santa Cruz**, relativa ao exercício de **2012**.
2. A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o **relatório** de fls. 188/294, com as colocações e observações a seguir resumidas:
  - 2.01. **Apresentação da prestação de contas anual** (PCA) no prazo legal, em conformidade com a Resolução Normativa RN - TC 03/10;
  - 2.02. A **lei orçamentária anual** (Lei 433/2011) **estimou a receita** e **fixou a despesa** em R\$12.233.215,00, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R\$3.058.303,75, correspondendo a 25% da despesa fixada na LOA;
  - 2.03. **Legislação posterior** aumentou para R\$3.058.303,75 a possibilidade de abertura de créditos adicionais **suplementares**, correspondendo a 50% da despesa fixada na LOA, e autorizou a abertura de créditos adicionais **especiais** de R\$434.075,52;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

## PROCESSO TC 05406/13

- 2.04.** A **receita total arrecadada** correspondeu a R\$11.133.093,06, sendo R\$11.725.441,51 em receitas **correntes** e R\$731.903,42 em receitas de **capital**. Das receitas correntes foi transferido o montante de R\$1.324.251,87 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério - FUNDEB;
- 2.05.** A **despesa executada** totalizou R\$11.547.946,89, sendo R\$10.088.430,59 em despesas **correntes** e R\$1.459.516,30 em despesas de **capital**;
- 2.06.** O **balanço orçamentário** apresentou déficit de R\$414.853,83, equivalente a 3,73% da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** evidenciou déficit no valor de R\$1.026.083,89, bem como indicou um saldo para o exercício seguinte no montante de R\$756.541,90, sendo R\$740.059,02 em bancos (97,82%) e R\$16.482,88 em caixa (2,18%); e o **balanço patrimonial** evidenciou um superávit financeiro de R\$35.430,80;
- 2.07.** Houve indicação de despesas sem **licitação** no montante de R\$530.691,55;
- 2.08.** Os gastos com **obras** e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$668.847,02, correspondendo a 5,79% da despesa orçamentária total e o seu acompanhamento, para fins de avaliação, observará os critérios estabelecidos na Resolução Normativa RN - TC 06/2003;
- 2.09.** Os **subsídios** percebidos pelo Prefeito foram de R\$96.000,00, já os do Vice-Prefeito foram de R\$48.000,00, não sendo identificado excesso na remuneração dos agentes políticos;
- 2.10. DESPESAS CONDICIONADAS:**
- 2.10.1. FUNDEB:** aplicação no montante de **R\$1.214.942,67**, correspondendo a **75,75%** dos recursos do FUNDEB (R\$1.603.825,33) na remuneração dos profissionais do magistério;
- 2.10.2. Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE):** aplicação do montante de **R\$1.955.868,04**, correspondendo a **27,65%** das receitas de impostos mais transferências que totalizaram R\$7.073.019,00;
- 2.10.3. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE):** aplicação do montante de **R\$1.437.991,21**, correspondendo a **20,33%** das receitas de impostos mais transferências;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05406/13

**2.10.4. PESSOAL:** gastos com pessoal do Poder Executivo, no montante de **R\$4.981.939,91**, correspondendo a **49,81%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$10.001.543,10;

**2.10.5. PESSOAL:** gasto do pessoal do **Município**, após a inclusão dos gastos do Poder Legislativo, no montante de R\$311.054,00, totalizou **R\$5.292.993,91**, correspondendo a **52,92%** da RCL;

**2.11.** Ao final do exercício, o **quadro de pessoal** do Poder Executivo era composto de 387 servidores distribuídos da seguinte forma:

Tipo de Cargo	Jan	AV%	Abr	AV%	Ago	AV%	Dez	AV%	Jan/Dez AH%
Comissionado	44	15,77	117	31,88	111	28,83	111	29,52	152,27
Contratação por excepcional interesse público	27	9,68	35	9,54	52	13,51	34	9,04	25,93
Efetivo	203	72,76	210	57,22	218	56,62	227	60,37	11,82
Eletivo	7	2,51	7	1,91	6	1,56	6	1,60	-14,29
Inativos / Pensionistas	95	34,05	100	27,25	106	27,53	106	28,19	11,58
TOTAL	376	134,77	469	127,79	493	128,05	484	128,72	28,72

**2.12.** 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;

**2.13.** Quanto aos instrumentos de **transparência** da gestão fiscal, verificou-se que o Município **não possui** Sítio Oficial na internet, implicando na **inexistência** de portal de transparência;

**2.14.** A **dívida municipal**, no final do exercício analisado, importou em R\$8.531.573,22, correspondendo a 85,3% da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 19,12% e 80,88%, entre dívida flutuante e dívida fundada, respectivamente;

**2.15.** Foi observada **insuficiência financeira** para pagamentos de curto prazo, no valor de R\$683.958,91;

**2.16.** **Repasse ao Poder Legislativo** no montante de R\$455.005,08, representando 6,71% da receita tributária mais as transferências do exercício anterior, estando de acordo com o limite constitucional. Porém, o valor repassado correspondeu a **68,73%** do valor fixado na LOA (R\$661.991,00);



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

## PROCESSO TC 05406/13

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

**2.17.1.** Foi consignada a **existência** de **regime próprio** de previdência social. Deixaram de ser recolhidas contribuições patronais em favor do regime próprio de previdência, no valor estimado de R\$43.993,72;

**2.17.2.** Quanto às contribuições destinadas ao regime geral de previdência social (**RGPS/INSS**), a Auditoria identificou que o Município deixou de recolher o montante estimado de R\$121.881,88;

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

**2.19.** Não houve registro de **denúncias** neste Tribunal relativas ao exercício em análise;

**2.20.** Foi realizada **diligência in loco**, no período de 20 a 24/05/2013;

**2.21.** Para o exercício subsequente **não houve mudança de gestor** em virtude da reeleição do Prefeito, sendo desnecessária transição de governo;

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

**3.** Intimada, a autoridade responsável, através de representante devidamente habilitado, após solicitar de ter deferida prorrogação de prazo (fl. 298), apresentou defesa às fls. 300/1039, sendo analisada pelo Órgão Técnico em seu relatório às fls. 1046/1058, concluindo pela permanência das seguintes **irregularidades**:

**3.01.** Ocorrência de déficit de execução orçamentária, no valor de R\$414.853,83;

**3.02.** Não realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações, no valor de R\$519.645,55;

**3.03.** Contratação de pessoal por tempo determinado para atender necessidade excepcional através de lei declarada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça/PB;

**3.04.** Insuficiência financeira para pagamentos de curto prazo no último ano de mandato, no valor de R\$683.958,91;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05406/13*

- 3.05.** Repasses ao Poder Legislativo em desacordo com o art. 29-A, § 2º da Constituição Federal;
- 3.06.** Não recolhimento de contribuições previdenciárias do empregador à instituição de previdência, no valor de R\$165.875,60.
- 4.** Em pronunciamento oral na sessão de apreciação e julgamento, o Ministério Público de Contas, por meio da Procuradora-Geral Elvira Samara Pereira de Oliveira, emitiu Parecer opinando 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, com fulcro no art. 56, da LOTCE; e **recomendações** ao gestor do Município de Santa Cruz.
- 5.** Retrospectivamente, o referido gestor obteve os seguintes **resultados** em exercícios anteriores, conforme decisões cadastradas no Sistema TRAMITA:
- Exercício 2009:** Processo TC 05276/10. Parecer PPL – TC 00064/11 (favorável à aprovação). Acórdão APL – TC 00268/11 (declaração de atendimento integral às exigências da LRF).
- Exercício 2010:** Processo TC 04006/11. Parecer PPL – TC 00237/11 (favorável à aprovação). Acórdão APL – TC 01003/11 (declaração de atendimento integral às exigências da LRF).
- Exercício 2011:** Processo TC 02911/12. Parecer PPL – TC 00023/13 (favorável à aprovação). Acórdão APL – TC 00128/13 (declaração de atendimento integral às exigências da LRF, julgamento regular com ressalvas das contas de gestão, com recomendações).
- 6.** O processo foi **agendado** para a presente sessão com as intimações de estilo.

**VOTO DO RELATOR**

É na Constituição Federal que se encontra a moldura jurídica básica do controle da gestão pública brasileira. Merece destaque desde já o fato de que a destinação de todos os dinheiros do erário, por essa qualidade e origem, exige providências que assegurem da melhor forma possível o seu bom emprego, evitando quaisquer desvios de finalidade. Assim, a despesa pública deve obedecer a sérios critérios na sua realização e comprovação, respeitando não apenas a cronologia das fases de sua execução, mas também todos os demais princípios constitucionais que norteiam a pública gestão, sob pena de responsabilidade da autoridade competente. A Constituição é lei fundamental, encimando e



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05406/13*

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<sup>1</sup>, 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 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*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05406/13

*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 c./c. 49, IX da CF/88). **As segundas – contas de administradores e gestores públicos, dizem respeito ao dever de prestar***

<sup>1</sup> 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 05406/13

*(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.

Ao examinar a presente prestação de contas, a d. Auditoria constatou que o **balanço orçamentário da edilidade apresentou déficit equivalente a 3,73% da receita orçamentária arrecadada e que não havia suficiência financeira para pagamentos de curto prazo no último ano de mandato, no valor de R\$683.958,91.**

Segundo consta do balanço orçamentário, a receita arrecadada representou 91,01% da receita orçada, enquanto a despesa executada correspondeu a 94,4% daquela inicialmente prevista no orçamento. Essa situação gerou um déficit orçamentário equivalente a 3,73%.

Ainda, no relatório técnico produzido pelo Órgão de Instrução, foi detectada insuficiência financeira para pagamentos de curto prazo. O levantamento foi demonstrado conforme quadro a seguir reproduzido:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05406/13

Especificação	Valor (R\$)
1. Disponibilidades em 31/12/2012	756.541,90
2. Restos a Pagar	695.618,05
3. Depósitos	25.493,05
4. Consignações	0,00
5. Ajustes	719.389,71
<b>6. Disponibilidade de Caixa Ajustada (1-2-3-4-5)</b>	<b>-683.958,91</b>
<b>Insuficiência Financeira</b>	

Conforme se observa, ao término do exercício, a municipalidade possuía disponibilidades na quantia de R\$756.541,90. Por outro lado, os compromissos assumidos correspondiam à quantia superior, gerando uma insuficiência da ordem de R\$683.958,91.

A maior parte do montante descontado (R\$719.389,71) refere-se a ajuste produzido pela Auditoria. Trata-se de despesas relativas ao exercício em análise não empenhadas na época devida. Ou seja, despesas pertencentes ao exercício financeiro de 2012, mas que somente foram empenhadas no ano de 2013, como sendo despesas de exercícios anteriores. Consoante se observa do Documento TC 15570/13, os gastos empenhados no ano subsequente reportam-se a despesas com a folha de pagamento de pessoal e obrigações previdenciárias alusivas a dezembro de 2012, além de outras despesas como, por exemplo, para pagamento de contas de fornecimento de energia elétrica.

Nesse compasso, evidencia-se que houve descumprimento ao artigo 1º, § 1º da Lei Complementar 101/2000, no que diz respeito à prevenção de riscos e ao equilíbrio das contas públicas.

O diploma retro citado elegeu o planejamento como princípio basilar, cuja observância constitui requisito indispensável para se poder adjetivar de responsável a gestão fiscal. Dentre as positivamente 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.*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05406/13*

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.”<sup>2</sup>*

Especialmente, em exercício de final de mandato, como foi o caso em análise, a legislação impõe regras particulares na tentativa de promover o equilíbrio das contas e evitar a transmissão de encargos para a gestão futura, nos termos do comando previsto no art. 42, da LC 101/2000:

*Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.*

*Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.*

Sobre o tema, calha transcrever análise sobre a matéria, subscrita pela Subprocuradora-Geral do Ministério Público Especial, Dra. Sheyla Barreto Braga de Queiroz, nos autos do Processo TC 05354/13 (PCA/2012/Malta), fls. 3605/3606:

*“O ordenamento jurídico pátrio elegeu o planejamento como princípio basilar, cuja observância constitui requisito indispensável para se poder adjetivar uma gestão fiscal de responsável. Dentre as positivções 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, sobretudo em final de mandato.*

(...)

---

<sup>2</sup> 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](http://www.direitopublico.com.br).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05406/13*

*Atenta contra a boa gestão pública a assunção de compromissos sem a devida disponibilidade financeira para honrá-los. Tal ocorrência colide com os princípios da moralidade e da eficiência e revela defeitos no planejamento das atividades desempenhadas pelo gestor público. Planejamento este que, segundo Carlos Vader do Nascimento,<sup>3</sup> ajuda a alcançar a eficiência e a eficácia, ou seja, a perfeita realização de uma tarefa, incluindo aí também a sua adequação de acordo com as necessidades públicas.”*

Os pressupostos básicos de uma gestão fiscal responsável, pois, **não foram minimamente** observados, **justificando a imposição de máculas às contas ora examinadas.**

Segundo levantamento produzido pela Auditoria, o montante de despesa indicado como sendo sem licitação foi de R\$519.645,55, equivalente a 5,06% da despesa orçamentária total.

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.

Cumprido 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. Conforme quadro demonstrativo elaborado pela Auditoria em seu relatório exordial, foram tidas por não licitadas as seguintes despesas:

---

<sup>3</sup> NASCIMENTO, Carlos Vader do; MARTINS, Ives Gandra da Silva. Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 17.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05406/13

Objeto	Fornecedor	Valor (R\$)
Serviços contábeis	A G E CONTABILIDADE LTDA	11.000,00
Contratos de seguros de veículos	BRASIL VEICULOS COPANHIA DE SEGUROS	8.318,51
Serviços médicos hospitalares	CASA DE SAÚDE BOM JESUS LTDA	11.053,50
Serviços referentes à realização de exames clínicos	CLINICA RADIOL. DR. PÉRICLES NEVES LTDA	19.820,00
	CLINICA ROCHA LTDA	29.000,00
Serviços referentes à realização de melhorias habitacionais	CONSTRUTORA CAMPOS BRASIL LTDA	202.474,74
Aquisição de materiais diversos/médicos hospitalares	DENTAL SORRISO-DANIEL SILVA DE ABRANTES(1)	60.992,62
Aquisição de materiais odontológicos	DENTAL SORRISO-DANIEL SILVA DE ABRANTES(1)	9.254,85
Aquisição de materiais hospitalares e medicamentos	MEDFARMACY HOSPITALAR LTDA	9.659,08
Aquisição de materiais de construção	ELIANE DO NASCIMENTO CAMPOS(1)	10.130,21
Serviços ref. realização de exames laboratoriais	ESTRELA DIAGNOSTIC LABORATÓRIO LTDA(1)	8.520,00
Aquisição de passagens para carentes	EXPRESSO GUANABARA S/A	25.874,19
Aquisição de oxigênio e materiais para o Hospital e Maternidade e outros	F. MEDEIROS AUTO PEÇAS LTDA(1)	18.270,00
Aquisição de materiais de consumo diversos	FRANCISCA LEDA TEODORO DA SILVA GONÇALVES ME	11.115,59
Aquisição de frutas e verduras p/ o Hospital e Maternidade	FRANCISCO ALVES FERREIRA(1)	11.390,52
Serviços técnicos em licitações	FRANCISCO TOMAZ DA COSTA JUNIOR(2)	17.680,00
Aquisição de gêneros alimentícios, frutas e verduras	JOSE EVILÁSIO DA SILVEIRA(1)	16.892,10
Serviços de elaboração de projetos	MACIANA DE AZEVEDO OLIVEIRA(2)	10.890,00
Aquisição de gêneros alimentícios	MARIA DA CONCEICAO ANTUNES DE OLIVEIRA	13.327,50
	MERCADINHO SÃO PEDRO – ROGÉRIO FERNANDES(1)	13.982,14
Aquisição de mobiliário escolar	NASA - NORDESTE ARTEFATOS INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA	11.046,00
<b>Total</b>		<b>530.691,55</b>

Segundo o levantamento técnico, algumas despesas (indicadas com o número 1 no quadro acima) foram tidas por não licitadas, porquanto os gastos teriam sido realizados antes da homologação dos processos licitatórios correspondentes. Outros gastos (indicados com o número 2) foram tidos por não licitados, em virtude de tratarem-se de contratações diretas via inexigibilidade de licitação não acatadas pela Auditoria. Os demais dispêndios (sem indicação numérica) não foram considerados licitados, em razão de não terem sido encontrados os processos licitatórios.

Em relação à despesa efetuada em favor da **empresa AGE contabilidade Ltda.**, no valor de R\$11.000,00, a defesa alegou que o gasto se deu no início do exercício financeiro e estaria acobertado por aditivo contratual, por meio do qual foi prorrogada por mais 90 dias a vigência do contrato 001/2011. Depois de examinar o argumento, a Auditoria o rechaçou sob o entendimento de que o objeto contratado não admitiria prorrogação de sua vigência, a qual teria se findado em dezembro de 2011.

No exercício sob análise, foi empenhada a quantia de R\$71.500,00 em favor daquela empresa. Deste montante, a Unidade Técnica questiona a importância de R\$11.000,00, referente aos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05406/13*

pagamentos realizados no mês de janeiro. A quantia restante, conforme demonstra o Documento TC 15098/13, estaria acobertada pela inexigibilidade 02/2012.

Consultando as informações constantes do Sistema SAGRES, observa-se que dessa contratação direta decorreu o contrato 21/2012, assinado em 28/02/2012, com vigência até 31/12/2012, no valor total de R\$55.000,00. Veja-se a imagem extraída daquele Sistema:

Detalhamento da licitação nº 000022012 - Inexigível					
Propostas		Contratos e aditivos		Empenhos	
Contrato nº	Dt. assinatura	Vigência	CPF/CNPJ	Valor Total do contrato	Nome do Fornecedor
000212012	28/02/2012	31/12/2012	09359096000153	R\$ 55.000,00	A G E CONTABILIDADE LTDA

Na defesa ofertada, foi colacionado termo aditivo, por meio qual se prorrogou a vigência do contrato anterior, a fim de que não houvesse descontinuidade na prestação dos serviços. Registre-se, por oportuno, que o valor pago no mês de janeiro de 2012 (R\$5.500,00) foi inferior ao pago no ano de 2011, cuja quantia mensal era de R\$6.000,00. Nesse contexto, levando-se em consideração que houve a prorrogação do ajuste anterior, poderia haver o pagamento desta quantia, denotando-se que **não houve prejuízo ao erário** na situação verificada.

No que se refere ao gasto realizado em favor da empresa **Brasil Veículos Companhia de Seguros**, no montante de R\$8.318,51, a defesa não apresentou alegações. Examinando o SAGRES, essa quantia foi paga ao longo do exercício de 2012, reportando-se ao pagamento de seguro de veículos da frota municipal. O valor impugnado ultrapassa em pouca monta o limite de dispensa de licitação, não se mostrando razoável impugná-lo. Ademais, não houve questionamento por parte da Auditoria quanto à contratação do seguro.

Por seu turno, para as despesas realizadas em favor dos credores **Casa de Saúde Bom Jesus** (R\$11.053,50) e **Clinica Radiológica Dr. Péricles Neves** (R\$19.820,00), com serviços médicos hospitalares e realização de exames clínicos, respectivamente, o gestor alegou que foram concretizadas para urgências médicas em benefício de pessoas carentes, de modo que não teria sido possível a realização do regular processo licitatório. Considerando os argumentos genéricos, bem como o fato de que os pagamentos ocorreram ao longo do ano, a Auditoria **não acatou** a defesa ofertada. Remaneceram, pois, tais despesas como não licitadas.

Quanto aos gastos processados em benefício das empresas **Clínica Rocha Ltda.** (R\$29.000,00) e **Estrela Diagnostic Laboratório Ltda.** (R\$8.520,00), com realização de exames clínicos e exames laboratoriais, respectivamente, a defesa argumentou que as despesas estavam



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05406/13*

acobertadas por aditivos que dilataram as vigências dos contratos 29/2011 e 24/2011. Depois de examinar a alegação, a Auditoria a afastou sob o entendimento de que os objetos contratados não admitiriam prorrogação de suas vigências.

A contratação da empresa Clínica Rocha Ltda. deu-se no ano de 2011, decorrendo do pregão presencial 0017/2011. Naquele ano, firmou-se o contrato 0029/2011, no valor de R\$40.000,00, com vigência de 08 meses (abril a dezembro). Alegando a necessidade da permanência dos serviços contratados, foi firmado aditivo mediante o qual se prorrogou a vigência do ajuste por mais 12 meses (fl. 337). Malgrado a Auditoria não acate a alteração contratual, ela de fato existiu, situação esta que **impede** à afirmação categórica de que se cuida de despesa não licitada.

No que diz respeito à empresa Estrela Diagnostic Laboratório Ltda., no exercício sob análise, foi empenhada a quantia de R\$50.561,00 em seu favor. Deste montante, a Unidade Técnica questiona a importância de R\$8.520,00, referente aos pagamentos realizados no mês de janeiro.

No exercício anterior (2011) a contratação da referida empresa deu-se em decorrência do pregão presencial 0014/2011. Naquele ano, firmou-se o contrato 0026/2011, no valor de R\$63.200,00, com vigência de 09 meses (março a dezembro). Alegando a necessidade da permanência dos serviços contratados, foi firmado aditivo mediante o qual prorrogou-se a vigência do ajuste por 20 dias (fl. 331).

Já no exercício em análise, a contratação da referida empresa deu-se em decorrência do pregão presencial 0004/2012, firmando-se o contrato 0005/2012, no valor de R\$63.600,00, com vigência até o final do exercício, conforme dados constantes do SAGRES:

Detalhamento da licitação nº 000042012 - Pregão Presencial					
Propostas		Contratos e aditivos		Empenhos	
Contrato nº	Dt. assinatura	Vigência	CPF/CNPJ	Valor Total do contrato	Nome do Fornecedor
000052012	17/01/2012	31/12/2012	07886183000133	R\$ 63.600,00	ESTRELA DIAGNOSTIC LABORATORIO LTDA

Do conjunto das informações supra, observa-se que os gastos do mês de janeiro, estavam pautados no aditivo firmado, o qual prorrogou a vigência do contrato anterior por até 20 dias. Percebe-se que a dilatação contratual se deu até que fosse concluído o pregão 0004/2012, cuja assinatura do contrato foi em 17/01/2012. Nesse compasso, embora a Unidade Técnica não acate a alteração contratual, ela de fato existiu, situação esta que **impede** à afirmação categórica de que se cuida de despesa não licitada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05406/13

Outra despesa tida por não licitada diz respeito ao gasto concretizado em favor da empresa **Construtora Campos Brasil Ltda.**, no valor de R\$202.474,74. Em sua defesa, o gestor alegou que o contrato firmado com a referida empresa (contrato 034/2010) teve sua vigência alterada por três ocasiões, em virtude das obras contratadas não terem sido concluídas no prazo inicialmente pactuado. Juntou ao processo o instrumento contratual e dois aditivos.

Em seu exame, a Auditoria verificou que o contrato inicial teve vigência de 360 dias, contados a partir da data de sua assinatura, a qual se deu em 12/05/2010. Portanto, a validade do ajuste seria até 14/05/2011. Segundo apontou a Unidade Técnica, foram acostados dois termos aditivos (2º e 3º), datados de 15/09/2011 e 12/09/2012. Contudo, não foi comprovada a existência do 1º aditivo, prorrogando a vigência do ajuste entre o término do prazo inicial e a alteração promovida pelo 2º aditivo, ou seja, entre o período de 14/05/2011 a 15/09/2011.

De início, convém ressaltar que a contratação da empresa em foco decorreu da tomada de preços 001/2010. Tal certame não foi informado no SAGRES, de modo que, no processo de contas anuais relativas ao ano de 2010 (Processo TC 04006/2011), foi apontada a contratação da empresa como sendo sem licitação. Contudo, após a defesa apresentada naqueles autos, a Auditoria elidiu a mácula, já que o processo licitatório foi devidamente apresentado. Veja-se a análise do Órgão Técnico naqueles autos:

**Entendimento da Auditoria:** Examinando-se a documentação colecionada pelo defendente, verifica-se que das despesas consideradas inicialmente como não licitadas, no montante de R\$ 205.661,52, foram apresentados procedimentos licitatórios correspondentes aos gastos a seguir discriminados:

Licitação	Objeto	Fornecedor	Data da homologação	Valor licitado (RS)	Valor empenhado no exercício (RS)
Convite nº 002/10	Aquisição de medicamentos Farmácia Básica e Hospital	Depósito Hospitalar – Dep. Ger. Sup. Hospitalar	02/03/10	75.351,42	38.270,96
Tomada Preços nº 001/10	Serv. Eng. Melhorias Habitações (Convênio FUNASA/PMSC)	Construtora Campos Brasil Ltda.	12/05/10	408.660,00	82.474,23
Pregão Presencial nº 012/10	Aquisição de carnes e gêneros alimentícios	Antônio Justino de Saousa	08/03/10	20.843,75 (1)	26.221,00
Pregão Presencial nº 016/10	Aquisição de peças automotoras	AFIMOTOR – Gentil de Assis Filho Auto Equipadora Sousa Ltda.	05/05/10	42.395,00 85.500,00	8.450,10 11.089,43
Pregão Presencial nº 027/10 (3)	Fornecimento de alimentação	Adrinne Kessia Ferreira	23/09/10	18.000,00 (2)	10.742,00
<b>Total</b>				<b>573.750,17</b>	<b>177.247,72</b>

OBS: (1) valor aditivado conforme Termo de fls. 1180.

(2) valor estimado.

(3) Licitação declarada deserta conforme doc. fls. 1036.

Da análise dos processos licitatórios acostados pela defesa, observa-se que estes atenderam os preceitos estabelecidos na Lei Federal nº 8.666/93 e suas alterações posteriores, com exceção do pregão nº 012/10, cujo valor inicialmente licitado de R\$ 16.675,00 foi posteriormente aditado para R\$ 20.843,73, porém, foi pago ao licitante vencedor a importância de R\$ 26.221,00.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05406/13*

A despeito de não ter sido encaminhado na defesa oferecida neste processo, percebendo a indicação da omissão quando da análise da defesa, o 1º aditivo foi encaminhado, via memorial apresentado à relatoria, demonstrando, pois, que não houve ruptura da vigência contratual. O gasto, pois, **não pode ser** tido como não lícitado.

No que faz menção à despesa questionada em benefício da empresa **Medfarmacy Hospitalar Ltda.**, no valor de R\$9.659,08, o gestor alegou, em sua defesa, que teria sido celebrado termo aditivo ao contrato 064/10, mediante o qual se aumentou o valor originário em 25%, bem como se prorrogou a vigência por mais 180 dias, de forma que o gasto estaria acobertado. Por sua vez, a Auditoria não acatou a justificativa, sob o argumento de que não teria sido apresentado o aditivo contratual.

Perscrutando os elementos ofertados na defesa, observa-se a existência do aditivo a que se reporta a defesa, o qual se encontra inserido à fl. 358. Nele, efetivamente são alterados o valor contratual e a vigência do ajuste. Desta forma, a despesa **não pode ser tida** com não lícitada.

Outras despesas consideradas não lícitadas pela Auditoria fazem menção aos gastos concretizados em favor da empresa **Dental Sorriso**, nos valores de R\$60.992,62 e R\$9.254,85. Segundo indicou a Unidade Técnica, tais dispêndios teriam ocorrido antes da homologação dos processos licitatórios.

Em sua defesa, o gestor alegou ter firmado, no ano em comento, dois contratos com a empresa acima referida, em decorrência de dois processos licitatórios – convite 0007/2012 e pregão 0022/2012. Asseverou, ainda, que, antes da homologação dos certames, a municipalidade efetuou aquisições no montante de R\$17.620,35 e não no montante indicado pela Auditoria. Esta, por seu turno, ratificou o entendimento externado, no sentido de que as aquisições apuradas se deram em momento anterior à assinatura dos contratos, de forma que por eles não estariam acobertadas.

De fato, em consulta ao Sistema SAGRES, observa-se que a assinatura do contrato 0035/2012, decorrente do convite 0007/2012 e destinado ao fornecimento de materiais odontológicos, deu-se no dia 09/05/2012. Já a assinatura do contrato 0049/2012, oriundo do pregão 0022/2012 e destinado ao fornecimento de material médico hospitalar/odontológico, deu-se no dia 19/07/2012. Conforme levantamento da Unidade Técnica, antes da assinatura dos instrumentos contratuais, despesas foram processadas em favor da empresa, de forma que os gastos efetivamente **se deram sem cobertura contratual**.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05406/13*

As despesas processadas em favor dos credores **Eliane do Nascimento Campos (R\$10.130,21)**, **F. Medeiros Auto Peças Ltda. (R\$18.270,00)**, **Francisca Leda Teodoro da Silva Gonçalves ME (R\$11.115,59)** e **Mercadinho São Pedro (R\$13.982,14)** permaneceram consideradas como não licitadas em razão dos argumentos trazidos pela defesa terem sido genéricos e desacompanhados de documentos hábeis à confirmação da tese defensiva.

Também remanesceram como sendo sem licitação os gastos efetuados com os credores **José Evilásio da Silveira (R\$16.892,10)** e **Francisco Alves Ferreira (R\$11.390,52)** em razão de terem ocorrido antes da materialização do instrumento contratual. Na defesa ofertada, argumentou-se que as aquisições de deram por meio de contratação direta, com fundamento no art. 24, XII, da Lei de Licitações, até que fossem concluídos os processos licitatórios (pregões 0025/12 e 0026/12). Contudo, consoante de observa do Sistema SAGRES, os contratos com os aludidos fornecedores somente foram assinados em 06/12/2012, ou seja, no final do exercício financeiro, enquanto que as despesas foram efetivadas desde o início do ano. Não se mostram pertinentes, pois, as alegações da defesa, porquanto não parece razoável que a finalização de um processo licitatório na modalidade pregão perdure durante todo o exercício financeiro.

Outra despesa tida por não licitada remanescente reporta-se aos gastos com aquisição de gêneros alimentícios em favor do credor **Maria da Conceição Antunes (R\$13.327,50)**. Embora se tenha alegado que a contratação tenha ocorrido em razão da rescisão contratual de antigo fornecedor, efetivada em junho de 2012, observa-se que haveria tempo suficiente para a realização de novo certame, não justificando, desta forma, a contratação direta daquela fornecedora.

Os dispêndios com os credores **Francisco Tomaz da Costa Júnior (R\$17.680,00)** e **Maciana de Azevedo Oliveira (R\$10.890,00)** permaneceram tidos por não licitados em razão do Órgão Técnico não ter acatado as alegações de que os serviços por eles executados (assessoria em licitações e elaboração de projetos) se enquadrariam na hipótese de contratação direta, via inexigibilidade de licitação. Embora os serviços contratados possam ser enquadrados como serviços técnicos profissionais especializados, a inexigibilidade de licitação somente seria justificável se estes também se revestissem de natureza singular e apenas pudessem ser ofertados por profissional ou empresa de notória especialização. Na hipótese vertente, os serviços se afiguram genericamente como de assessoria em licitações e elaboração de projetos, não de caráter eventual, excepcional ou fora do normal, mas corriqueiro da realidade de um órgão público. Remanescem, pois, como não sendo licitadas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05406/13

Em resumo, ao término do exame, as despesas não licitadas foram as seguintes:

Objeto	Fornecedor	Valor
Serviços médicos hospitalares	Casa de Saúde Bom Jesus	R\$ 11.053,50
Realização de exames clínicos	Clinica Radiológica Dr. Péricles Neves	R\$ 19.820,00
Aquisição de materiais de construção	Eliane do Nascimento Campos	R\$ 10.130,21
Aquisição de gêneros alimentícios	Mercadinho São Pedro	R\$ 13.982,14
Aquisição de materiais médico-hospitalares/odontológicos	Dental Sorriso	R\$ 70.247,47
Serviços de assessoramento técnico na área de licitações	Francisco Tomaz da Costa Júnior	R\$ 17.680,00
Serviços de elaboração de projetos técnicos	Maciana de Azevedo Oliveira	R\$ 10.890,00
Aquisição de gêneros alimentícios	José Evilásio da Silveira	R\$ 16.892,10
Aquisição de gêneros alimentícios	Francisco Alves Ferreira	R\$ 11.390,52
Aquisição de gêneros alimentícios	Maria da Conceição Antunes	R\$ 13.327,50
Aquisição de matérias para manutenção da rede de abastecimento	Francisca Leda Teodoro da Silva Gonçalves ME	R\$ 11.115,59
Aquisição de oxigênio e materiais para o Hospital e Maternidade e outros	Fmedeiros Auto Peças Ltda.	R\$ 18.270,00
		<b>R\$ 224.799,03</b>

Contudo, apesar 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, 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**.

Na apuração das contas em exame, conforme anotado em seu relatório, a d. Auditoria apontou como mácula a contratação de pessoal por tempo determinado para atender necessidade excepcional com fundamento em lei declarada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça da Paraíba.

Em sua defesa, o gestor consignou que o instrumento legal sob o qual se fundamentaram as contratações temporárias seria a Lei Complementar 001/2011 e não aquela declarada inconstitucional pelo Judiciário Paraibano.

Ao examinar os argumentos defensórios, a Auditoria não os acatou sob o fundamento de que a lei a que se referiu a defesa cuida do Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Servidores do Município, não se mostrando, portanto, o instrumento hábil a justificar as contratações temporárias.

Abstraindo a discussão sobre qual lei estariam amparadas as contratações temporárias por excepcional interesse público, mostra-se relevante avaliar o comportamento da despesa desta natureza, bem como o quantitativo de servidores assim contratados.

Nesse norte, perscrutando os gastos com pessoal contratado temporariamente pela edilidade durante os exercícios financeiros de 2009 a 2012, percebe-se que houve aumento no ano de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05406/13

2010. Deste último exercício para o de 2012, o percentual reduziu significativamente. Veja-se o quadro comparativo de gastos com contratos por tempo determinado:

	2009	2010	2011	2012
Vencimentos e vantagens Fixas – Pessoal Civil (1)	R\$ 2.360.421,33	R\$ 2.468.670,37	R\$ 2.929.535,62	R\$ 3.852.927,15
Contratação por tempo determinado (2)	R\$ 817.535,89	R\$ 1.069.546,42	R\$ 960.397,13	R\$ 701.866,98
% (2/1)	<b>34,64%</b>	<b>43,32%</b>	<b>32,78%</b>	<b>18,22%</b>

Fonte: SAGRES

Consoante as informações acima coletadas, o incremento de gastos com contratações temporárias se deu de forma acentuada no exercício de 2010, decrescendo nos dois exercícios subsequentes. Mesmo diante dessa elevação, tal circunstância não se configurou como eiva quando da análise da prestação de contas anual relativa àquele exercício financeiro, para a qual foi emitido parecer favorável à aprovação.

Ainda, em pesquisa junto ao Sistema SAGRES, observou-se que a quantidade de servidores contratos por excepcional interesse público, durante os exercícios de 2011 e 2012, foi expressivamente reduzida, não demonstrando ser prática usual da administração municipal a substituição de servidores efetivos por contratos precários. Vejam-se os dados coletados daquele Sistema:

Movimentação de Servidores da Prefeitura Municipal de Santa Cruz												
<b>Exercício 2011</b>												
Tipo de Cargo	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ
Efetivo	194	194	186	186	186	186	186	184	184	182	202	203
Eletivo	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
Comissionado	30	68	75	80	81	85	87	88	91	92	100	101
<b>Contratação por excepcional interesse público</b>	<b>80</b>	<b>82</b>	<b>88</b>	<b>88</b>	<b>90</b>	<b>93</b>	<b>89</b>	<b>96</b>	<b>97</b>	<b>92</b>	<b>49</b>	<b>49</b>
<b>TOTAL</b>	<b>311</b>	<b>351</b>	<b>356</b>	<b>361</b>	<b>364</b>	<b>371</b>	<b>369</b>	<b>375</b>	<b>379</b>	<b>373</b>	<b>358</b>	<b>360</b>
<b>Exercício 2012</b>												
Tipo de Cargo	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ
Efetivo	203	204	213	210	216	224	220	218	221	224	226	227
Eletivo	7	7	7	7	7	7	7	6	6	6	6	6
Comissionado	42	95	101	115	115	117	109	109	106	46	45	109
<b>Contratação por excepcional interesse público</b>	<b>27</b>	<b>36</b>	<b>41</b>	<b>35</b>	<b>38</b>	<b>43</b>	<b>52</b>	<b>52</b>	<b>50</b>	<b>47</b>	<b>40</b>	<b>34</b>
<b>TOTAL</b>	<b>279</b>	<b>342</b>	<b>362</b>	<b>367</b>	<b>376</b>	<b>391</b>	<b>388</b>	<b>385</b>	<b>383</b>	<b>323</b>	<b>317</b>	<b>376</b>

Fonte: SAGRES

Nesse contexto, entende-se que, para esta temática, devem ser expedidas **recomendações** no sentido de que a Administração Municipal procure admitir servidores por



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05406/13*

excepcional interesse público unicamente nos casos permitidos em lei, adotando com regra a admissão de pessoal por meio de aprovação em concurso público.

Outra eiva remanescente se reporta ao repasse para o Poder Legislativo em quantia inferior à prevista no orçamento. Acerca do tema, a Carta Federal é enfática ao preceituar, em seu art. 29-A, que tais fatos podem constituir crime de responsabilidade do Prefeito Municipal. A falha, contudo, não repercute negativamente na análise das contas, **comportando as devidas recomendações**, tendo em vista a previsão de sanção específica em âmbito constitucional.

Por fim, no âmbito previdenciário, foi detectada pela Unidade Técnica da Instrução ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias do empregador à instituição de previdência, no valor de R\$165.875,60, sendo R\$43.993,72 ao RPPS e R\$121.881,88 ao RGPS.

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<sup>4</sup>, da Lei 8.212/91.

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. 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.

### **A conclusão.**

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 d. Auditoria,

---

<sup>4</sup> 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 empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da administração direta e indireta da União.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05406/13*

além de atraírem providências administrativas para o aperfeiçoamento da gestão pública, justificam a reprovação das contas.

Por todo o exposto, sobre as contas do Senhor RAIMUNDO ANTUNES BATISTA, na qualidade de Prefeito e gestor administrativo do Município de **Santa Cruz**, relativa ao exercício de **2012**, VOTO no sentido de que o Tribunal decida:

**I. DECLARAR O ATENDIMENTO PARCIAL** à Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), em razão do déficit e da insuficiência financeira;

**II. JULGAR IRREGULARES** as contas de gestão administrativa, em decorrência da insuficiência financeira identificada;

**III. APLICAR MULTA de R\$7.882,17** (sete mil, oitocentos e oitenta e dois reais e dezessete centavos) ao Senhor RAIMUNDO ANTUNES BATISTA, com fulcro no art. 56, II da LOTCE (insuficiência financeira, déficit na execução orçamentária e despesas sem licitação), **assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias** para recolhimento voluntário ao Tesouro do Estado, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva;

**IV. COMUNICAR** à Receita Federal do Brasil acerca dos fatos relacionados às contribuições previdenciárias federais para as providências a seu cargo;

**V. RECOMENDAR** ao Prefeito evitar e/ou corrigir, conforme o caso, os fatos apurados pela Auditoria; e

**VI. INFORMAR** à supracitada autoridade que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, nos termos do art. 138, parágrafo único, inciso VI, e art. 140, parágrafo único, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05406/13

**DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE/PB**

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 05406/13**, sobre a prestação de contas do Prefeito Municipal de **Santa Cruz**, Senhor **RAIMUNDO ANTUNES BATISTA**, relativa ao exercício de **2012**, **ACORDAM** os membros do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

**1) DECLARAR O ATENDIMENTO PARCIAL** à Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), em razão do déficit e da insuficiência financeira;

**2) JULGAR IRREGULARES** as contas de gestão administrativa, em decorrência da insuficiência financeira identificada;

**3) APLICAR MULTA de R\$7.882,17** (sete mil, oitocentos e oitenta e dois reais e dezessete centavos) ao Senhor RAIMUNDO ANTUNES BATISTA, com fulcro no art. 56, II da LOTCE (insuficiência financeira, déficit na execução orçamentária e despesas sem licitação), **assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias** para recolhimento voluntário ao Tesouro do Estado, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva;

**4) COMUNICAR** à Receita Federal do Brasil acerca dos fatos relacionados às contribuições previdenciárias federais para as providências a seu cargo;

**5) RECOMENDAR** ao Prefeito evitar e/ou corrigir, conforme o caso, os fatos apurados pela Auditoria; e

**6) INFORMAR** à supracitada autoridade que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, nos termos do art. 138, parágrafo único, inciso VI, e art. 140, parágrafo único, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB.

Registre-se, publique-se e cumpra-se.

TCE – Sala das Sessões do Tribunal Pleno.

Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coelho Costa.

Em 19 de Dezembro de 2013



**Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira**  
PRESIDENTE



**Cons. André Carlo Torres Pontes**  
RELATOR



**Elvira Samara Pereira de Oliveira**  
PROCURADOR(A) GERAL