



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05627/13
PROCESSO TC 05559/13 (anexado)

Origem: Prefeitura Municipal de São Bentinho / Fundo Municipal de Saúde de São Bentinho

Natureza: Prestação de Contas – exercício 2012

Interessados: Francisco de Andrade Carreiro / Anne Karoline Xavier Trigueiro

Advogado: John Johnson Gonçalves Dantas de Abrantes e outros

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE PREFEITO. Município de São Bentinho. Exercício de 2012. Competência para apreciar as contas de governo, prevista na CF, art. 71, inciso I, e na LOTCE/PB, art. 1º, inciso IV. Insuficiência financeira. Saldo não comprovado. Despesas sem licitação. Aplicação de recursos do FUNDEB e em saúde abaixo do mínimo constitucional. Despesas irregulares. Contratação de pessoal sem concurso. Ofensa a preceitos constitucionais e legais. Emissão de parecer contrário à aprovação das contas. Informação.

PARECER PPL-TC 00173/13**RELATÓRIO**

1. O presente processo trata da prestação de contas anual do Senhor FRANCISCO DE ANDRADE CARREIRO, na qualidade de **Prefeito do Município de São Bentinho**, relativa ao exercício de **2012**.
2. A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o relatório de fls. 153/259, com as colocações e observações a seguir resumidas:
 - 2.01. A **lei orçamentária anual** (LOA) estimou a receita e fixou a despesa em R\$10.162.523,00, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R\$2.653.130,75, correspondendo a 25% da despesa fixada na LOA;
 - 2.02. Alterações na LOA modificaram a execução do orçamento, tendo sido aprovados **créditos suplementares e especiais** nos montantes de R\$2.653.130,75 e R\$200.000,00, respectivamente;
 - 2.03. Não foram abertos **créditos adicionais** sem autorização legislativa, nem foram utilizados sem fonte de recursos;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05627/13

PROCESSO TC 05559/13 (anexado)

- 2.04.** A **receita arrecadada** totalizou R\$10.589.081,54, equivalente a 99,78% da receita orçada e distribuída da seguinte forma: a) R\$9.570.923,40 de receitas correntes, já deduzido o montante de R\$1.316.841,86 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB; e b) R\$2.335.000,00 em receitas de capital;
- 2.05.** A **despesa executada** totalizou R\$11.183.415,21, equivalente a 105,38% da despesa inicialmente fixada no orçamento, sendo R\$7.792.678,90 em despesas correntes, R\$2.723.035,01 em despesas de capital e R\$667.701,30 em ajustes.
- 2.06.** O **balanço orçamentário** apresentou déficit de R\$594.333,67, equivalente a 5,61% da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** evidenciou resultado deficitário no valor de R\$873.907,77, bem como indicou um saldo para o exercício seguinte no montante de R\$94.253,76, integralmente em bancos (100%); e o **balanço patrimonial** evidenciou um déficit financeiro de R\$1.082.434,48;
- 2.07.** Segundo o levantamento, teriam sido **realizadas despesas sem licitação** no montante de R\$1.351.418,15, equivalente a 12,85% da despesa orçamentária total;
- 2.08.** Os gastos com **obras** e serviços de engenharia estão sendo examinados no Processo TC 09639/13, que se encontra em na Auditoria para análise e confecção de relatório inicial;
- 2.09.** Os **subsídios** percebidos pelo Prefeito foram de R\$109.000,00, já os da Vice-Prefeita foram de R\$43.600,00, não sendo identificado excesso na remuneração dos agentes políticos.
- 2.10. DESPESAS CONDICIONADAS:**
- 2.10.1. FUNDEB:** aplicação no montante de R\$851.736,86, correspondendo a **59,3%** dos recursos do FUNDEB (R\$1.436.281,32) na remuneração dos profissionais do magistério;
- 2.10.2. Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE):** aplicação do montante de R\$2.041.304,68, correspondendo a **28,88%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R\$7.068.058,89;
- 2.10.3. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE):** aplicação do montante de R\$1.024.684,74, correspondendo a **14,5%** das receitas de impostos mais transferências;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05627/13

PROCESSO TC 05559/13 (anexado)

- 2.10.4. PESSOAL:** gastos com pessoal do **Poder Executivo** no montante de **R\$3.571.361,42**, sendo R\$2.618.931,67 da administração direta e R\$952.429,76 da administração indireta, correspondendo a **43,27%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$8.254.081,54;
- 2.10.5. PESSOAL:** gasto com pessoal do **Município**, após a inclusão dos gastos do Poder Legislativo, no montante de R\$286.412,97, totalizou R\$3.857.774,39, correspondendo a **46,74%** da RCL;
- 2.11.** 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.
- 2.12.** 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;
- 2.13.** A **dívida municipal**, no final do exercício analisado, importou em R\$1.599.338,96, correspondendo a 19,38% da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 60,98% e 39,02%, entre dívida flutuante e dívida fundada, respectivamente
- 2.14.** Foi observada **insuficiência financeira** para pagamentos de curto prazo, no valor de R\$647.997,15;
- 2.15. Repasse ao Poder Legislativo** no montante de R\$471.009,00, representando 7% da receita tributária mais as transferências do exercício anterior, estando de acordo com o limite constitucional. Porém, o valor repassado correspondeu a **76,17%** do valor fixado na LOA (R\$618.376,00);
- 2.16.** Em relação à temática previdenciária, foram observados os seguintes pontos:
- 2.16.1.** Foi consignada a **inexistência** de **regime próprio** de previdência social;
- 2.16.2.** 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\$257.537,77;
- 2.17.** Para o exercício subsequente houve mudança de gestor em virtude da eleição de novo Prefeito, mas **não foi constituída** Comissão de Transição, conforme art. 1º da Resolução Normativa RN - TC 09/2012;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05627/13

PROCESSO TC 05559/13 (anexado)

- 2.18.** Foi realizada diligência *in loco*, no período de 20/05 a 24/05/2013;
- 2.19.** Não constam processos de denúncias cadastrados no Sistema TRAMITA;
- 2.20.** Ao término da análise enviada, a Auditoria apontou as seguintes **ocorrências** a título de irregularidades:
- 2.20.1.** Não encaminhamento das cópias de leis e decretos relativos à abertura de créditos adicionais;
 - 2.20.2.** Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas;
 - 2.20.3.** Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício;
 - 2.20.4.** Desvio de bens e/ou recursos públicos, no valor de R\$16.916,49;
 - 2.20.5.** Não contabilização de atos e/ou fatos contábeis relevantes que implicam na inconsistência dos demonstrativos contábeis;
 - 2.20.6.** Despesa de pessoal não empenhada;
 - 2.20.7.** Ausência de comprovação da entrega do material ou da prestação do serviço, no valor de R\$20.133,54;
 - 2.20.8.** Ausência de documentos comprobatórios de despesas com diárias, no montante de R\$133.715,18;
 - 2.20.9.** Não realização de processo licitatório, nos casos previstos na lei de licitações;
 - 2.20.10.** Não apresentação, durante inspeção *in loco*, dos procedimentos licitatórios realizados;
 - 2.20.11.** Atraso no pagamento dos vencimentos de servidor público e/ou pagamento em datas diferenciadas;
 - 2.20.12.** Não destinação de no mínimo 60% dos recursos do FUNDEB para a remuneração dos profissionais do magistério;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05627/13

PROCESSO TC 05559/13 (anexado)

2.20.13. Não aplicação do percentual mínimo de 15% do produto da arrecadação de impostos e transferências constitucionais em ações e serviços de saúde pública;

2.20.14. Não elaboração da Programação Anual de Saúde (PAS);

2.20.15. Pagamento de gratificação sem previsão legal, no montante de R\$19.040,01;

2.20.16. Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público, bem como utilizando como fundamento lei declarada inconstitucional;

2.20.17. Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis;

2.20.18. Insuficiência financeira para pagamentos de curto prazo no último ano de mandato;

2.20.19. Descumprimento de obrigações previdenciárias;

2.20.20. Não implantação dos conselhos exigidos em lei;

2.20.21. Ausência de encaminhamento do parecer do FUNDEB;

2.20.22. Descumprimento das regras relativas à transmissão de cargos, estabelecidas em resolução do TCE/PB;

2.20.23. O Município **não possui** Sítio Oficial na internet, implicando na **inexistência** de portal de transparência;

2.21. Ainda, no relatório exordial, foram apontadas as seguintes circunstâncias referentes ao Fundo Municipal de Saúde, durante a gestão da Sra. ANNE KAROLINE XAVIER TRIGUEIRO:

2.21.1. Saldo a descoberto de R\$23.055,19;

2.21.2. Recolhimento a maior de consignações no montante de R\$33.032,99;

2.21.3. Despesas sem licitação no montante de R\$316.525,81.

3. Em atenção ao contraditório e à ampla defesa foram efetivadas a intimação da contadora responsável e as citações do Prefeito e da Gestora do Fundo Municipal de Saúde. Contudo, a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05627/13

PROCESSO TC 05559/13 (anexado)

despeito do prazo concedido, todos se quedaram inertes, sem apresentarem quaisquer esclarecimentos.

4. Chamado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, por meio do Subprocurador-Geral Marcílio Toscano Franca Filho, emitiu parecer (fls. 252/259), opinando pela:

4.01.Emissão de parecer **CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS** do Prefeito Municipal de São Bentinho, Sr. Francisco Andrade Carreiro, referente ao exercício 2012;

4.02.**IMPUTAÇÃO DE DÉBITO** ao Sr. Francisco Andrade Carreiro, por toda a despesa insuficientemente comprovada e irregular, cf. liquidação da Auditoria;

4.03.**APLICAÇÃO DE MULTA** ao Gestor, Sr. Francisco Andrade Carreiro, com fulcro no artigo 56 da LOTCE;

4.04.**COMUNICAÇÃO** à Receita Federal do Brasil acerca da ausência de recolhimento das contribuições previdenciárias ao INSS;

4.05.**REMESSA de CÓPIA** dos presentes ao Ministério Público Comum, para fins de análise dos indícios de cometimento de atos de improbidade administrativa (Lei 8.429/92) e crimes licitatórios (Lei 8.666/93) pelo Sr. Francisco Andrade Carreiro;

4.06.**RECOMENDAÇÃO** à atual gestão do Município de São Bentinho no sentido de estrita observância às normas constitucionais e infraconstitucionais, e quanto à gestão geral, não incorrer em quaisquer das falhas e irregularidades hauridas e confirmadas pela Auditoria neste álbum processual, sob pena de repercussão negativa em prestações de contas futuras.

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

Exercício 2005: Processo TC 02443/06. Parecer PPL - TC 18/2008 (**contrário à aprovação**). Acórdão APL – TC 99/2008 (declaração de **atendimento integral** às exigências da LRF, imputação de débito, aplicação de multas, dentre outras deliberações). As decisões foram mantidas em grau de recurso de reconsideração (Acórdão APL - TC 419/2009);

Exercício 2006: Processo TC 02022/07. Parecer PPL - TC 156/2008 (**contrário à aprovação**). Acórdão APL – TC 878/2008 (declaração de **atendimento integral** às exigências da LRF,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05627/13

PROCESSO TC 05559/13 (anexado)

imputação de débito, aplicação de multa, dentre outras deliberações). As decisões foram mantidas em grau de recurso de reconsideração (Acórdão APL - TC 261/2009);

Exercício 2007: Processo TC 02240/08. Parecer PPL - TC 00132/09 (**contrário à aprovação**). Acórdão APL – TC 00910/09 (declaração de **atendimento parcial** às exigências da LRF, imputação de débito, aplicação de multa, dentre outras deliberações). Não houve interposição de recurso;

Exercício 2008: Processo TC 00031/09. Parecer PPL – TC 127/2009 (**contrário à aprovação**). Acórdão APL – TC 886/2009 (declaração de **atendimento integral** às exigências da LRF, aplicação de multa, dentre outras deliberações). As decisões foram mantidas em grau de recurso de reconsideração (Acórdão APL - TC 647/2010);

Exercício 2009: Processo TC 05274/10. Parecer PPL – TC 00140/11 (**contrário à aprovação**). Acórdão APL – TC 00699 /11 (declarar **atendimento integral** às exigências da LRF, aplicação de multa). As decisões foram mantidas em grau de recurso de reconsideração (Acórdão APL - TC 00501/2012);

Exercício 2010: Processo TC 03899/11. Parecer PPL - TC 00026/11 (**contrário à aprovação**). Acórdão APL – TC 00118/12 (declarar **atendimento integral** às exigências da LRF, aplicação de multa). Não houve interposição de recurso;

Exercício 2011: Processo TC 03115/12. Parecer PPL - TC 00111/13 (**contrário à aprovação**). Acórdão APL – TC 00514/13 (declarar **atendimento parcial** às exigências da LRF, julgamento irregular das contas de gestão, imputação de débito, aplicação de multa). Não houve interposição de recurso;

6. O processo foi agendado para a presente sessão, sendo efetivadas as intimações de estilo, conforme atesta a certidão de fl. 260.
7. Cumpre informar que somente após a intimação para a sessão de julgamento, a qual se deu na edição do DOE do dia 23/09/2013, foi apresentado instrumento procuratório, habilitando Advogados ao processo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05627/13
PROCESSO TC 05559/13 (anexado)

VOTO DO RELATOR

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

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

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

Modernamente, a fiscalização da gestão pública, tanto política quanto administrativa, exercitada pelos órgãos de controle externo, evoluiu de mera análise financeira e orçamentária - na Constituição anterior -, para uma profunda investigação contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e fiscal¹, à luz da legalidade, legitimidade e economicidade, bem como da aplicação de subvenções e renúncia de receitas, segundo o caput, do art. 70, da Carta Nacional.

¹ A Lei Complementar nacional nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade da Gestão Fiscal) fez ingressar no ordenamento jurídico pátrio novos requisitos de observância compulsória no gerenciamento público, aplicáveis a todas as esferas de governo, englobando-os num conjunto denominado de gestão **fiscal**.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05627/13
PROCESSO TC 05559/13 (anexado)

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

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

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

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

*“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ATOS PRATICADOS POR PREFEITO, NO EXERCÍCIO DE FUNÇÃO ADMINISTRATIVA E GESTORA DE RECURSOS PÚBLICOS. JULGAMENTO PELO TRIBUNAL DE CONTAS. NÃO SUJEIÇÃO AO DECISUM DA CÂMARA MUNICIPAL. COMPETÊNCIAS DIVERSAS. EXEGESE DOS ARTS. 31 E 71 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Os arts. 70 a 75 da Lex Legum deixam ver que o controle externo – contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial – da administração pública é tarefa atribuída ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas. O primeiro, quando atua nesta seara, o faz com o auxílio do segundo que, por sua vez, detém competências que lhe são próprias e exclusivas e que para serem exercitadas independem da interveniência do Legislativo. O conteúdo das **contas globais** prestadas pelo Chefe do Executivo é*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05627/13
PROCESSO TC 05559/13 (anexado)

diverso do conteúdo das contas dos administradores e gestores de recurso público. As primeiras demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa (União, Estados, DF e Municípios). Revelam o cumprimento do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71, I c./c. 49, IX da CF/88). As segundas – contas de administradores e gestores públicos, dizem respeito ao dever de prestar (contas) de todos aqueles que lidam com recursos públicos, captam receitas, ordenam despesas (art. 70, parágrafo único da CF/88). Submetem-se a julgamento direto pelos Tribunais de Contas, podendo gerar imputação de débito e multa (art. 71, II e § 3º da CF/88). Destarte, se o Prefeito Municipal assume a dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas, submete-se a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento precedido de parecer prévio; o outro técnico a cargo da Corte de Contas. Inexistente, in casu, prova de que o Prefeito não era o responsável direto pelos atos de administração e gestão de recursos públicos inquinados, deve prevalecer, por força ao art. 19, inc. II, da Constituição, a presunção de veracidade e legitimidade do ato administrativo da Corte de Contas dos Municípios de Goiás. Recurso ordinário desprovido”. (STJ. ROMS nº 11060/GO. Rel. Min. Laurita Vaz. DJU 16/09/2002, p. 159).

No caso da presente prestação de contas, depreende-se o exercício da “dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas”, cabendo em face do Prefeito o exercício da dualidade de competências a cargo do Tribunal de Contas, de **apreciar e julgar** as contas.

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

A GESTÃO FISCAL

No exame produzido pela Auditoria, detectou-se a existência de **déficits orçamentário e financeiro, nos valores de R\$594.33,67 e R\$1.082.434,48, respectivamente**, bem como a ocorrência de **insuficiência financeira para pagamentos de curto prazo**. No caso da insuficiência financeira, o fato se revela ainda mais grave por derivar, como assinalou a Auditoria (fl. 184) de “restos a pagar



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05627/13
PROCESSO TC 05559/13 (anexado)

processados não registrados no Balanço Financeiro, em contrapartida à despesa orçamentária (descrito no item 5.3 deste relatório), relativos aos salários dos servidores, atinentes ao período de novembro e dezembro de 2012, no montante de R\$667.701,30, que não foram pagos nem empenhados no exercício.”

Acerca de temática, convém trazer à tona que a Lei Complementar 101/2000 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.

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 ideia de uma ética do interesse público, voltada para o regramento fiscal como meio para o melhor desempenho das funções constitucionais do Estado.”²

E para sublinhar o equilíbrio das contas, evitando, na espécie, que seja deixado para a gestão seguinte compromisso acima da capacidade financeira da entidade pública, a Lei Complementar 101/2000 instituiu norma coibindo a assunção de obrigações no final do mandato, como no caso de 2012 para os Prefeitos, sem lastro financeiro. Vejamos:

² 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 05627/13
PROCESSO TC 05559/13 (anexado)

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

De tão relevante, esta conduta foi tipificada como crime contra as finanças públicas, através da Lei Nacional 10.028/2000, ao aditar o Código Penal com o art. 359-C, nos seguintes moldes:

Art. 359-C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa:

Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

No caso, obrigações de despesas dos últimos dois quadrimestres do final do mandato foram deixadas para o exercício seguinte sem lastro financeiro, relacionadas a **salários de servidores do período de novembro e dezembro de 2012, no montante de R\$667.701,30, que não foram pagos nem empenhados no exercício.**

O pressuposto básico de uma gestão fiscal responsável, pois, não foi minimamente observado, **justificando a imposição de máculas à gestão fiscal**, bem como concorrendo para a **reprovação das contas** no que tange à insuficiência financeira em final de mandato.

A GESTÃO GERAL

Apontou-se a ausência de **encaminhamento das cópias de leis e decretos relativos à abertura de créditos adicionais, bem como do Parecer do FUNDEB.** Estas lacunas cuidam de aspecto formal atrelado ao dever de prestar contas, sendo cabível, no ponto, a expedição de recomendações, para que a eiva não mais se repita, e **multa** (LOTCE/PB, art. 56, VI).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05627/13
PROCESSO TC 05559/13 (anexado)

Outra mácula ventilada pela Auditoria diz respeito à ocorrência de **saldo não comprovado da conta corrente 20.323-8** (São Bentinho Prefeitura – FMAS), cuja informação constante do SAGRES aponta para a existência de saldo no montante de R\$16.916,49.

Examinando o extrato da aludida conta constante do SAGRES, relativamente ao mês de dezembro de 2012, observa-se que o documento ali inserido reporta-se a outra conta corrente (10597-X PM SAO BENTINHO-PNTE), de forma que o extrato referente à conta 20.323-8 não foi devidamente apresentado, impossibilitando aferir o respectivo saldo ao término do exercício. Em razão da inércia do gestor em apresentar esclarecimentos, **deve o montante lhe ser imputado**, ante a **ausência de comprovação da despesa**.

Essa mesma circunstância – **ausência de comprovação de despesa** – foi apontada em relação aos **pagamentos processados em favor do Sr. Kleiton de Almeida Carreiro (filho do gestor), no valor de R\$20.133,54**, e aos gastos com diárias concedidas, **no valor de R\$133.715,18**, incluindo, neste último caso, pagamentos da espécie a credor não especificado e em excesso.

Noutro ponto, ainda no campo das despesas irregularmente ordenadas, a Unidade Técnica de Instrução consignou **o pagamento de gratificação sem previsão legal**, concretizado em favor da Sra. Kátia Almeida Carreiro (filha do gestor). Segundo o levantamento técnico, a servidora em foco ocupava o cargo de agente administrativo, cujo vencimento correspondia à quantia de R\$622,00. Contudo, no exercício em análise, além daquele valor, lhe foi paga a importância mensal de R\$1.378,00 a título de representação (gratificação), sem que houvesse previsão legal para tanto.

Ainda apontou o Órgão Técnico que o pagamento a maior também repercutiu no cálculo do terço constitucional de férias, já que foi calibrado com base na remuneração total de R\$2.000,00. Some-se a isso, o fato apurado de que houve dois pagamentos daquela parcela remuneratória: uma no mês de outubro e outra no mês de novembro, o que levou a Auditoria a indicar um excesso de R\$1.126,00 quanto a esta verba. Ao todo, somadas as parcelas relativas à gratificação e ao terço de férias, foi consignado como pagamento indevido a importância de **R\$19.040,01**, a qual, de igual forma, **deve ser imputada ao gestor**.

É que, a prestação de contas deve apresentar-se em sua completude, **caso contrário será o mesmo que não tê-la realizado**. Deve, pois, evidenciar a adequação dos procedimentos adotados para a execução da despesa, e, principalmente, demonstrar o mérito alcançado, ou seja, **a efetiva aquisição de bens, realização de obras ou prestação de serviços**, bem como a conquista de bons resultados para a coletividade. A Lei de Normas Gerais de Direito Financeiro – Lei 4.320/64,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05627/13
PROCESSO TC 05559/13 (anexado)

exige que, na quantificação (liquidação) da obrigação de pagar, além de identificar a origem do gasto, o credor e o valor a ser pago, a administração deve certificar o resultado auferido – legitimidade da despesa pública. Cite-se:

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

O Supremo Tribunal Federal já assentou a obrigação dos responsáveis por dinheiros públicos de demonstrar a sua escorreita aplicação sob os enfoques formais e meritórios, quando do julgamento do Mandado de Segurança 20.335-8/DF, publicado no DJU de 25/02/1983, de cujo voto do eminente relator Ministro Moreira Alves, colhe-se lapidar comentário:

“Vê-se, pois, que, em tema de Direito Financeiro, mais particularmente, em tema de controle da aplicação dos dinheiros públicos, a responsabilidade do Ordenador de Despesa pelas irregularidades apuradas se presuma, até prova em contrário, por ele subministrada”.

Desta forma, se recursos públicos são manuseados e **não se faz prova da regularidade das despesas realizadas** com os correspondentes documentos exigidos legalmente, **os respectivos gestores atraem para si a consequente responsabilidade pelo ressarcimento dos gastos irregulares que executaram ou concorreram**, inclusive por temerária gerência, além de sujeição à multa decorrente de prejuízos causados ao erário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05627/13
PROCESSO TC 05559/13 (anexado)

Em tema de não contabilização de atos e/ou fatos contábeis relevantes que implicam na inconsistência dos demonstrativos contábeis, foi apurado que o Município de São Bentinho instituiu contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública (CIP), cuja arrecadação foi repassada à ENERGISA, por meio de convênio firmado. Contudo, o produto da arrecadação não é transferido à Prefeitura, na medida em que há compensação (encontro de contas) entre aquele numerário e o valor gasto com o fornecimento de energia. Diante da sistemática adotada, apontou o Órgão Técnico que não há o registro contábil tanto da receita da CIP quanto do valor efetivamente gasto com energia para a iluminação pública. Outros fatos apurados ligados ao registro contábil reportam-se ao equivocado enquadramento em serviços de terceiros de despesas com pessoal e à ausência de contabilização da contribuição previdenciária do empregador relativas às pessoas contratadas.

A constatação de informações e registros contábeis imprecisos ou contraditórios, ou até mesmo a ausência destes, vai de encontro ao que dispõem as Normas Brasileiras de Contabilidade - NBC3. Segundo a NBC-T-1, aprovada pela resolução 530/81 do Conselho Federal de Contabilidade, é Princípio Fundamental da Contabilidade:

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

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

2.1.2 - (...)

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

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

Sob outro enfoque, segundo levantamento produzido pela Auditoria, o montante de despesa indicado como sendo sem licitação foi de R\$1.351.418,15, equivalente a 12,85% da despesa

³ Segundo a Resolução 529/81 do Conselho Federal de Contabilidade, as NBC constituem um corpo de doutrina contábil que serve de orientação técnica ao exercício profissional, em qualquer de seus aspectos. A sua inobservância constitui infração profissional grave, punida nos termos da legislação pertinente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05627/13
PROCESSO TC 05559/13 (anexado)

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.

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

No exercício, as despesas tidas como não licitadas referem-se àquelas cujos procedimentos licitatórios informados no SAGRES **não foram apresentados** à Auditoria quando da inspeção *in loco*. Na análise enviada pela Auditoria, observa-se que, do total das despesas informadas como licitadas naquele Sistema, foram apresentados procedimentos licitações cujo somatório dos valores alcança a cifra de R\$846.085,62. Para o restante, equivalente ao montante impugnado pela Auditoria, **não foram ofertados os respectivos processos licitatórios**. Conforme quadro demonstrativo elaborado pela Auditoria, foram tidas por não licitadas as seguintes despesas:

Objeto	Fornecedor	Valor R\$
serviços de contabilidade	Age Contabilidade Ltda	60.000,00
reforma de diversas escolas	Amk - Engenharia Const E Empreendimentos	128.892,51
serviços de consultoria técnica na área de licitação e contratos administrativos	Carlos Alberto Sarmento	12.062,50
serviços de capinação e pintura de meio fios	Construtora Tma Ltda ME	63.699,90
serviços na manutenção e conservação das novas instalações da sec. de infra	Construtora Tma Ltda ME	23.711,50
serviços na manutenção e recuperação de redes e galerias de esgotos	Construtora Tma Ltda ME	43.380,32



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05627/13

PROCESSO TC 05559/13 (anexado)

despesas com shows	DS3 Eventos	119.100,00
serviços na confecção de fardamentos	Edleuza Modesto de Oliveira	16.775,16
serviços de consultoria e assessoria na área de planejamento e elaboração de projetos técnicos	EPC-Empresa Paraibana de Consultoria Ltd	8.800,00
serviços junto a secretaria municipal de administração	Eunice Pereira Felinto Silva	10.628,66
serviços na execução de melhorias habitacionais em 14 (quatorze) casas	Extra Construções Incorporações e Empreendimentos Ltda	188.875,28
equipamentos de escritório	F&F Maquinas e Equipamentos Ltda	12.330,00
serviços advocatícios	Fontes Advogados & Associados	14.458,33
materiais de construção	Inácio Bandeira da Costa	43.146,50
serviço de consultoria técnica na área de engenharia e fiscalização da obra do açude público de forquilha	João Feitosa Leite	48.000,00
serviços advocatícios	Johnson Abrantes - Sociedade de Advogados	24.000,00
serviços gerais	Kleiton de Almeida Carreiro	21.249,54
serviços na locação de 01 palco, som, banheiros e guardadores para a realização da festa de emancipação política	Madson Fernandes Lustosa	10.870,00
seguro para veículo	Mapfre Vera Cruz Seguradora S/A	8.047,89
locação de 02 (dois) programas de computação, 01 (um) de contabilidade pública e outro de folha de pagamento com assistência técnica	Odinildo Queiroga De Sousa - ME	30.850,00
materiais expedientes	Papelaria e Magazine S/lva Ltda	100.821,73
combustíveis	Posto de Combustíveis Boa Esperança Ltda	8.208,14
serviços de mão de obra no conserto dos carros	Raimundo Pedro de Sousa Silva	8.801,50
comodato de 02 (duas) impressoras a laser de grande porte com material de impressora (tonner) para até 15.000 impressões	Tecnolaser	10.700,00
refeições	Valdete Bandeira Cavalcante	26.201,17
serviços no fornecimento de internet	Web Link - Edjane Cristina de Moraes	22.856,00



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05627/13
PROCESSO TC 05559/13 (anexado)

locação de veículo	Alcides Almeida Pereira	15.051,20	187.107,71
	Allan Jones Justino de Almeida	7.292,00	
	Antonio Carlos Lourenço dos Santos	1.310,00	
	Avanilde Lobo Maia	4.167,00	
	Azoilton Pereira de Medeiros	1.413,00	
	Bismarques Carreiro da Silva	1.200,00	
	Domingo da Silva Cruz	1.200,00	
	Edimar Cavalcante Ferreira	2.150,40	
	Fleudeildo Pereira dos Santos	7.257,60	
	Francinalda Gomes dos Santos	812,50	
	Francisco Carreiro de Almeida	7.526,40	
	Francisco Justino de Lima	10.605,52	
	Geraldo Manoel dos Santos	10.926,84	
	Gerlandio Clementino dos Santos	4.866,00	
	Gilvan Bandeira Cavalcante	9.676,80	
	Joao Trigueiro de Sousa Neto	9.072,00	
	José Ailton Bandeira Fernandes	710,00	
	Jose Nauzedi de Araujo	12.064,58	
	Josimar Vicente do Nascimento	6.249,60	
	Jossean Alves Dantas	8.333,33	
	Jossiano de Sousa Dantas	2.400,00	
	Manoel Ferreira Sobrinho	1.042,00	
	Oselhio Pedro de Souza Silva	14.112,00	
	Pedro Trigueiro da Costa	2.250,00	
	Polliano de Araújo Sousa	17.797,68	
	Raimundo Alves da Costa	1.979,66	
	Rivaldo Ferreira de Oliveira	5.241,60	
	Construtora Tma Ltda ME	20.400,00	
lubrificantes	O Gestor empenhou em nome da Prefeitura		47.003,00
gêneros alimentícios	Armazém São José		50.840,81
Total			1.351.418,15

Examinando as despesas constantes do quadro supra colacionado, mesmo abstraindo aquelas cuja jurisprudência do TCE/PB não considera licitáveis, **remanesceriam como despesas sem as cautelas da lei** de licitações e contratos gastos com prestação de serviços, aquisições e execução de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05627/13
PROCESSO TC 05559/13 (anexado)

obras, fatos estes que **concorrem para a reprovação das contas**, bem como para a aplicação de **sanção pecuniária** (LOTCE/PB, art. 56, II).

Apontou-se a existência de máculas que refletem descontrol e desorganização da gestão financeira e patrimonial do ente, consubstanciadas, resumidamente, no **atraso de pagamento de servidores públicos**, na falta de **elaboração da Programação Anual de Saúde (PAS)**, na **ausência de implantação de Conselhos exigidos por lei**, na **ausência de encaminhamento do parecer do FUNDEB** e no **descumprimento das regras relativas à transmissão de cargos, estabelecidas em resolução do TCE/PB**.

O controle da gestão sob os enfoques patrimonial, contábeis, orçamentários, financeiros e operacionais se insere no rol de atribuições outorgadas pela Carta da República às Cortes de Contas. Visa, essencialmente, apurar a efetividade dos serviços públicos e a esmerada gestão dos bens e recursos, desde a sua aquisição, passando pelo seu adequado registro e eficaz destino, bem como sua eficiente guarda e manutenção, até sua alienação se for o caso. A gestão pública, dissociada de tais cuidados, potencializa o surgimento de ações danosas contra o erário em contraponto à satisfação das necessidades coletivas, **cabendo as devidas recomendações**.

No campo de averiguação das despesas condicionadas, a Auditoria apurou que não foram atingidos os percentuais mínimos em **aplicações de recursos oriundos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério, cujo índice foi de 59,3%**, e em **ações e serviços públicos de saúde, cujo percentual aplicado foi de 14,5%**.

A **aplicação mínima de 60% dos recursos do FUNDEB** no pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício constitui obrigação pública prevista no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 60, inciso XII, endereçada aos gestores do erário, com o escopo de resgatar uma dívida social que há anos aflige a sociedade, através da melhoria do sistema de educação e de condições de trabalho satisfatórias para os militantes desta atividade laboral.

Durante todo o exercício, trimestralmente, inclusive no primeiro do exercício seguinte, caberia à Administração proceder às correções tendentes ao cumprimento dos limites legais de aplicação em educação, como assentam o § 4º, do art. 69, da Lei 9.394/96, e o art. 2º, da Resolução Normativa RN - TC 13/99:

Lei 9.394/96.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05627/13
PROCESSO TC 05559/13 (anexado)

Art. 69. (...)

§ 4º. *As diferenças entre a receita e a despesa previstas e as efetivamente realizadas, que resultem no não atendimento dos percentuais mínimos obrigatórios, serão apuradas e corrigidas a cada trimestre do exercício financeiro.*

Resolução Normativa RN - TC 13/99.

Art. 2º. *Para efeito de apuração do percentual previsto no art. 212 da Constituição Federal, observadas as disposições contidas nos artigos 69, 70 e 71 da Lei 9.394/96, considerar-se-á o total resultante da soma:*

I - das despesas pagas até o dia 31 de dezembro;

II - das despesas processadas e das não processadas, inscritas na conta Restos a Pagar, cujos pagamentos tenham sido efetuados no primeiro trimestre do exercício seguinte ao de referência, desde que o montante pago seja compatível com o saldo da disponibilidade financeira existente no último dia daquele exercício.

Acrescente-se que a inobservância das normas de **aplicação em educação** indica, ainda, descompasso entre a ação administrativa e o bem-estar sócio-cultural da população, princípio inarredável a ser observado no gerenciamento público, concorrendo para a **reprovação das contas**.

Por sua vez, a Emenda Constitucional 29, publicada em 14/09/2000, com vigência imediata, a exemplo da educação, introduziu limites mínimos para **aplicação em ações e serviços públicos de saúde**. O legislador constitucional derivado estabeleceu, para os Municípios, a partir de 2004, a aplicação mínima de 15% de recursos de impostos próprios e repartidos nesta finalidade. É o que preceituam os dispositivos acrescidos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. In verbis:

Art. 77. *Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes:*

III – no caso dos Municípios (...), quinze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05627/13
PROCESSO TC 05559/13 (anexado)

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que apliquem percentuais inferiores aos fixados nos incisos II e III deverão elevá-los gradualmente, até o exercício financeiro de 2004, reduzida a diferença à razão de, pelo menos, um quinto por ano, sendo que, a partir de 2000, a aplicação será de pelo menos sete por cento.

§ 3º Os recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinados às ações e serviços públicos de saúde e os transferidos pela União para a mesma finalidade serão aplicados por meio de Fundo de Saúde que será acompanhado e fiscalizado por Conselho de Saúde, sem prejuízo do disposto no art. 74 da Constituição Federal.

As novas diretrizes mencionam desde as regras de guarda de recursos (transferências de recursos arrecadados à conta de Fundo de Saúde) até sua utilização, exaltando, claramente, tanto a melhoria das ações e serviços públicos de saúde (finalidade), quanto a formas especiais de execução orçamentária e controle (meios).

Assim, a Prefeitura, por ter aplicado em ações e serviços públicos de saúde, no exercício em foco, **14,5%** das receitas de impostos próprios e repartidos, **não cumpriu** o preceito constitucional. Acrescente-se que, a inobservância das normas de aplicação em saúde indica, também, descompasso entre a ação administrativa e o bem-estar social da população, princípio inarredável a ser observado no gerenciamento público.

No relatório inicial de análise das contas, a Auditoria assinalou que “*a Prefeitura Municipal de São Bentinho contratou pessoas para prestar serviço de natureza efetiva sem a prévia aprovação em concurso público, infringindo o disposto no inciso II, do art. 37 da Constituição Federal*”.

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05627/13
PROCESSO TC 05559/13 (anexado)

Art. 37.(...)

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

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

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

V - frustrar a licitude de concurso público;

O fato constatado concorre para a reprovação da prestação de contas.

No exame das questões previdenciárias, a Unidade Técnica de Instrução apontou recolhimento a menor de obrigações patronais devidas ao INSS, no montante de R\$257.531,77. Acerca dessa temática, convém esclarecer que cabem aos órgãos de controle externo providências no sentido de zelar pela saúde financeira dos entes públicos, primando pela manutenção do equilíbrio das contas públicas e preservação da regularidade de futuras administrações, notadamente quando acusadas condutas omissivas os submetem a sanções institucionais a exemplo daquelas previstas na legislação previdenciária - art. 56⁴, da Lei 8.212/91.

O levantamento do eventual débito, todavia, deve resultar de procedimento fiscal regular pelo agente público federal, devendo a informação captada pela d. Auditoria ser endereçada à

⁴ Lei 8.212/91.

Art. 56. A **inexistência de débitos em relação às contribuições** devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social-INSS, a partir da publicação desta Lei, **é condição necessária para** que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios possam receber as transferências dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal-FPE e do Fundo de Participação dos Municípios-FPM, celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber 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 05627/13
PROCESSO TC 05559/13 (anexado)

Receita Federal, com cópias dos documentos respectivos, para a quantificação e cobrança das obrigações remanescentes a cargo do Município.

Por fim, a Auditoria apontou, em sua análise, que o Município de São Bentinho **não possui página eletrônica oficial na internet**, com intuito de divulgação das informações de interesse coletivo ou geral. Tal lacuna implica na **inexistência de portal da transparência**, impossibilitando o amplo acesso às informações por parte da sociedade. Sobre o assunto, cabe ressaltar que a Lei Complementar 131/2009, incorporou os seguintes dispositivos à conhecida Lei de Responsabilidade da Gestão Fiscal (Lei Complementar 101/2000):

Art. 48. (...)

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I - incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III - adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I - quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II - quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05627/13
PROCESSO TC 05559/13 (anexado)

Art. 73-A. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas nesta Lei Complementar.

Art. 73-B. Ficam estabelecidos os seguintes prazos para o cumprimento das determinações dispostas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e do art. 48-A:

I - 1 (um) ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes;

II - 2 (dois) anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes;

III - 4 (quatro) anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes.

Parágrafo único. Os prazos estabelecidos neste artigo serão contados a partir da data de publicação da lei complementar que introduziu os dispositivos referidos no caput deste artigo.

Art. 73-C. O não atendimento, até o encerramento dos prazos previstos no art. 73-B, das determinações contidas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e no art. 48-A sujeita o ente à sanção prevista no inciso I do § 3º do art. 23.

A matéria foi regulamentada pelo Decreto Federal 7.185/2010, tendo o prazo para cumprimento de tais preceitos se encerrado, indistintamente, para todos os entes da federação, em 28 de maio de 2013.

Malgrado o prazo para integral cumprimento somente tenha encerrado no presente exercício, cabe expedir recomendações no sentido de que a atual gestão adote providências para a implementação e manutenção dos requisitos de transparência da gestão pública, sublinhados na LC 101/2000, com as alterações da LC 131/2009.

Ultrapassada a análise dos aspectos relacionados à gestão do Prefeito Municipal de São Bentinho, **passa-se ao exame dos fatos relacionados ao Fundo Municipal de Saúde**, sob a responsabilidade da Sra. ANNE KAROLINE XAVIER TRIGUEIRO, porquanto o processo de contas anuais daquela entidade (Processo TC 05559/13) foi anexado à esta PCA.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05627/13
PROCESSO TC 05559/13 (anexado)

No exame enviado pela Auditoria, foram apontadas duas máculas que dão ensejo à imputação de débito em face da Gestora do FMS, são elas: 1) divergência de saldos em contas bancárias, no montante de R\$23.055,19; e 2) recolhimento a maior de consignações, no valor de R\$33.032,99.

Segundo levantamento técnico, para as contas correntes 22.446-4 (Banco Investimento – Construção de Academia) e 20.331-9 (FMS/Bentinho-FNS BLINV), deveria haver saldo no final do exercício nos valores de R\$20.250,81 e R\$2.804,38, respectivamente. Contudo, segundo os extratos das respectivas contas, não havia saldo algum ao término do ano. Em razão da inércia da gestora em apresentar esclarecimentos, **deve o montante lhe ser imputado**, ante a **ausência de comprovação da despesa**.

Igual caminho, qual seja o da imputação de débito, deve ser trilhado em relação ao recolhimento a maior de consignações. Segundo apurou a Auditoria, no exercício sob análise, foi aferida a receita de R\$153.534,41 a título de consignações. Contudo, o valor da despesa nesta categoria alcançou a cifra de R\$186.567,40. À míngua de esclarecimentos, o valor recolhido a maior de consignações deve ser ressarcido aos cofres públicos municipais.

Por fim, foram registradas despesas não licitadas, cujos procedimentos licitatórios informados no SAGRES não foram apresentados à Auditoria quando da inspeção *in loco*. Na análise enviada pela Auditoria, observa-se que, do total das despesas informadas como licitadas naquele Sistema, foram apresentadas licitações cujo somatório dos valores alcança a cifra de R\$1.237.649,62. **Para o restante, equivalente ao montante impugnado pela Auditoria**, não foram ofertados os respectivos processos licitatórios.

Conforme quadro demonstrativo elaborado pela Auditoria, foram tidas por não licitadas as seguintes despesas:

Nome do Credor	Empenhado	Histórico
AMK ENGENHARIA CONSTRUÇÕES E EMPREENDIMENTOS LTDA	R\$ 62.854,72	PRESTADO NA REFORMA DOS POSTOS DE SAUDE
CLIMAGEM ANTONIO CID SOARES DE M. SILVA	R\$ 19.200,00	SERVIÇO PRESTADO NA REALIZAÇÃO DE EXAMES DE ULTRASONOGRAFIA
COMERCIAL FENIZ	R\$ 22.791,99	MATERIAL DE LIMPEZA
FARMAGUEDES	R\$ 8.971,20	MATERIAL MEDICO HOSPITALAR



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05627/13
PROCESSO TC 05559/13 (anexado)

FRANCISCO ISAURO DOS SANTOS	R\$ 9.800,00	SERVIÇO PRESTADO NO TRANSPORTE DE PACIENTES
GQS ELETROS E EQUIPAMENTOS LTDA.	R\$ 14.310,00	material permanente
JANAILSON DE SOUSA DANTAS	R\$ 9.500,00	LOCAÇÃO DE VEICULO TIPO UNO
JARBAS ARAUJO DE ALMEIDA	R\$ 10.395,00	SERVIÇO PRESTADO NO TRANSPORTE DE PACIENTES
ODINILDO QUEIROGA DE SOUSA	R\$ 21.600,00	SERVIÇO PRESTADO NO PROCESSAMENTO DE DADOS DA FOLHA DE PAGAMENTO, CONTABILIDADE, TESOUREARIA, CADASTRO SOCIAL, LICITAÇÃO E ESTOQUE
PAPELARIA E MAGAZINE SILVA LTDA.	R\$ 27.346,01	AQUISIÇÃO DE MATERIAL DE EXPEDIENTE
PAULO GUEDES DA COSTA - ME	R\$ 75.471,89	MEDICAMENTOS
SAUDE DENTAL COMERCIO E REPRESENT. LTDA	R\$ 13.635,00	AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS DESTINADOS AO CENTRO MEDICO MARIA MARCELINA DA CONCEIÇÃO.
TECNOLASER	R\$ 11.050,00	SERVIÇO PRESTADO DE COMODATO DE DUAS IMPRESSORAS LASER DE GRANDE
WEB LINK - EDJANE CRISTINA DE MORAIS	R\$ 9.600,00	SERVIÇO PRESTADO NO FORNECIMENTO DE INTERNET VIA RADIO A ESTA SECRETARIA.
TOTAL	R\$ 316.525,81	

Tal qual ao exame das contas do Prefeito, examinando as despesas constantes do quadro supra colacionado, mesmo abstraindo aquelas cuja jurisprudência do TCE/PB não considera licitáveis, **remanesceriam como despesas sem as cautelas da lei** de licitações e contratos gastos com prestação de serviços, aquisições e execução de obras, fatos estes que **concorrem para a reprovação das contas**, bem como para a aplicação de sanção pecuniária (LOTCE/PB, art. 56, II).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05627/13
PROCESSO TC 05559/13 (anexado)

Por todo o exposto, VOTO no sentido de que este egrégio Plenário decida **EMITIR PARECER CONTRÁRIO** à aprovação da prestação de contas do Senhor FRANCISCO DE ANDRADE CARREIRO, na qualidade de Prefeito e Gestor administrativo do Município de **São Bentinho**, relativa ao exercício de **2012**, em virtude de **(a)** insuficiência financeira para compromissos de curto prazo, **(b)** saldo não comprovado, **(c)** despesas sem licitação no montante de R\$1.351.418,15, correspondendo a 12,85% da despesa orçamentária total, **(d)** aplicação de 59,3% de recursos advindos do FUNDEB em remuneração do magistério, abaixo do mínimo constitucional de 60%, **(e)** aplicação de 14,5% da receita de impostos, inclusive transferências, em ações e serviços públicos de saúde, não atendendo ao mínimo exigido constitucionalmente de 15%, **(f)** ausência de comprovação de despesas com materiais, prestação de serviço, diárias concedidas e pagamento irregular de gratificação a servidor e **(g)** contratação de pessoal sem concurso público, com a ressalva do art. 138, parágrafo único, inciso VI, do Regimento Interno do TCE/PB, e, em Acórdãos separados, também decida:

I) DECLARAR O ATENDIMENTO PARCIAL pelo Senhor FRANCISCO DE ANDRADE CARREIRO às exigências da LRF, ante a ocorrência de déficits orçamentário e financeiro, bem como insuficiência financeira para pagamento de curto prazo;

II) JULGAR IRREGULARES as contas de gestão do Senhor FRANCISCO DE ANDRADE CARREIRO, à luz da competência conferida ao Tribunal de Contas pelo inciso II, art. 71, da Constituição Federal, em razão de **(a)** saldo não comprovado, **(b)** despesas sem licitação e **(c)** ausência de comprovação de despesas com materiais, prestação de serviço, diárias concedidas e pagamento irregular de gratificação a servidor;

III) IMPUTAR DÉBITO contra o Senhor FRANCISCO DE ANDRADE CARREIRO no valor de **R\$189.805,22**, sendo **R\$16.916,49** referentes a saldo não comprovado, **R\$20.133,54** relativos à despesa não comprovada, **R\$133.715,18** relativos à ausência de comprovação das diárias concedidas e **R\$19.040,01** referentes ao pagamento de gratificação sem previsão legal, **assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias** para recolhimento voluntário ao Tesouro do Município de São Bentinho, sob pena de cobrança executiva;

IV) APLICAR MULTA de R\$7.882,17 contra o Senhor FRANCISCO DE ANDRADE CARREIRO, com fundamento nos incisos II, III, IV e VI da LOTCE/PB (Lei Complementar 18/93), **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, cabendo ação a ser impetrada pela Procuradoria Geral do Estado (PGE), em caso do não recolhimento



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05627/13
PROCESSO TC 05559/13 (anexado)

voluntário, e a intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão da PGE, nos termos do § 4º do art. 71 da Constituição Estadual;

V) JULGAR IRREGULARES as contas da Senhora ANNE KAROLINE XAVIER TRIGUEIRO, na qualidade de Gestora do Fundo Municipal de Saúde de São Bentinho, relativa a **2012**, em razão de **(a)** saldo não comprovado, **(b)** consignações pagas a maior e **(c)** despesas sem licitação no montante de R\$316.525,81;

VI) IMPUTAR DÉBITO contra a Senhora ANNE KAROLINE XAVIER TRIGUEIRO no valor de **R\$56.088,18**, sendo **R\$23.055,19** referentes a saldo a descoberto e **R\$33.032,99** decorrentes de recolhimento a maior de consignações, **assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias** para recolhimento voluntário ao Tesouro do Município de São Bentinho, sob pena de cobrança executiva;

VII) APLICAR MULTA de R\$4.000,00 contra a Senhora ANNE KAROLINE XAVIER TRIGUEIRO, com fundamento nos incisos II e III da LOTCE/PB (Lei Complementar 18/93), **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, cabendo ação a ser impetrada pela Procuradoria Geral do Estado (PGE), em caso do não recolhimento voluntário, e a intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão da PGE, nos termos do § 4º do art. 71 da Constituição Estadual;

VIII) RECOMENDAR à atual gestão do Município de São Bentinho adoção de providências no sentido de corrigir e/ou prevenir, conforme o caso, os fatos irregulares apurados pela Auditoria;

IX) COMUNICAR os fatos relacionados à contribuição para o INSS à Receita Federal;

X) REPRESENTAR à Procuradoria Geral de Justiça os fatos apurados para a finalidade que entender cabível; e

XI) INFORMAR ao Senhor FRANCISCO DE ANDRADE CARREIRO e à Senhora ANNE KAROLINE XAVIER TRIGUEIRO que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, nos termos do art. 140, parágrafo único, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05627/13
PROCESSO TC 05559/13 (anexado)

PARECER DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 05627/13**, os MEMBROS do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, decidem EMITIR E ENCAMINHAR ao julgamento da Egrégia Câmara Municipal de **São Bentinho**, este **PARECER CONTRÁRIO** à aprovação da prestação de contas do Prefeito Municipal, Senhor **FRANCISCO DE ANDRADE CARREIRO**, relativa ao exercício de **2012**, **INFORMANDO** à supracitada autoridade que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, conforme dispõe o art. 138, parágrafo único, inciso VI, do Regimento Interno deste Tribunal.

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

Em 9 de Outubro de 2013



Assinado Eletronicamente

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

Cons. Umberto Silveira Porto

PRESIDENTE EM EXERCÍCIO



Assinado Eletronicamente

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

Cons. André Carlo Torres Pontes

RELATOR



Assinado Eletronicamente

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

Cons. Antônio Nominando Diniz Filho

CONSELHEIRO



Assinado Eletronicamente

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

Cons. Arthur Paredes Cunha Lima

CONSELHEIRO



Assinado Eletronicamente

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

Auditor Oscar Mamede Santiago Melo

CONSELHEIRO SUBSTITUTO



Assinado Eletronicamente

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

Isabella Barbosa Marinho Falcão

PROCURADOR(A) GERAL