



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04297/11

Objeto: Recurso de Reconsideração

Relator: Conselheiro Substituto Renato Sérgio Santiago Melo

Formalizador: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

Impetrante: Josival Júnior de Souza

Advogados: Dr. Carlos Roberto Batista Lacerda e outro

Procurador: André Luis de Oliveira Escorel

EMENTA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS – PREFEITO – MANDATÁRIO – CONTAS DE GOVERNO – EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO – PREFEITO – ORDENADOR DE DESPESAS – CONTAS DE GESTÃO – IRREGULARIDADE – APLICAÇÃO DE MULTA – FIXAÇÃO DE PRAZO PARA PAGAMENTO – ENVIO DA DELIBERAÇÃO PARA SUBSCRITORES DE DENÚNCIAS – RECOMENDAÇÕES – COMUNICAÇÃO – REPRESENTAÇÕES – INTERPOSIÇÃO DE RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO – REMÉDIO JURÍDICO ESTABELECIDO NO ART. 31, INCISO II, C/C O ART. 33, AMBOS DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N.º 18/93 – CONHECIMENTO DO RECURSO – RAZÕES RECURSAIS ACATADAS EM PARTE - PROVIMENTO PARCIAL – EMISSÃO DE PARECER FAVORÁVEL - REGULARIDADE COM RESSALVAS DAS CONTAS DE GESTÃO - DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL AOS DITAMES DA LRF – MANUTENÇÃO DA MULTA.

PARECER PPL – TC 00088/14

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 71, inciso I, c/c o art. 31, § 1º, da Constituição Federal, o art. 13, § 1º, da Constituição do Estado, e o art. 1º, inciso IV, da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993, apreciou os autos da *PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO PREFEITO MUNICIPAL DE BAYEUX/PB*, de responsabilidade do então Prefeito *SR. JOSIVAL JÚNIOR DE SOUZA*, relativa ao exercício financeiro de *2010*, e decidiu, em sede de recurso de reconsideração, em sessão plenária hoje realizada, por unanimidade, na conformidade do voto divergente do Conselheiro André Carlo Torres Pontes, a seguir reproduzido, em *EMITIR PARECER FAVORÁVEL* à sua aprovação, encaminhando a peça técnica à consideração da eg. Câmara de Vereadores do Município para julgamento político.

Presente ao julgamento o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

Publique-se, registre-se e intime-se.

TCE – Plenário Ministro João Agripino.

João Pessoa, 11 de junho de 2014.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04297/11

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO
Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Presidente

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO
Conselheiro Arnóbio Alves Viana

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO
Conselheiro Umberto Silveira Porto

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO
Conselheiro Arthur Paredes Cunha Lima

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO
Conselheiro André Carlo Torres Pontes
Formalizador

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO
Auditor Renato Sérgio Santiago Melo
Relator

Presente:

Representante do Ministério Público Especial

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04297/11

RELATÓRIO

AUDITOR RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Esta Corte, em sessão plenária realizada no dia 28 de novembro de 2012, através do *PARECER PPL – TC – 00243/12*, fls. 2.704/2.706, e do *ACÓRDÃO APL – TC – 00914/12*, fls. 2.707/2.733, ambos publicados no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB de 13 de dezembro do mesmo ano, fls. 2.734/2.737, ao analisar as contas do exercício financeiro de 2010 originárias do Município de Bayeux/PB, decidiu: a) emitir parecer contrário à aprovação das contas de governo do então Mandatário da Comuna, Sr. Josival Júnior de Souza; b) julgar irregulares as contas de gestão do antigo Ordenador de Despesas da Urbe, Sr. Josival Júnior de Souza; c) aplicar multa ao administrador do Município em 2010, Sr. Josival Júnior de Souza, no valor de R\$ 4.150,00; d) fixar o prazo de 30 (trinta) dias para pagamento da penalidade; e) enviar a deliberação aos Vereadores subscritores de denúncias; f) fazer recomendações ao Alcaide; g) efetivar comunicação ao Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores Públicos do Município de Bayeux; e h) efetuar as devidas representações.

As supracitadas decisões tiveram como base as seguintes irregularidades remanescentes: a) ultrapassagem do limite dos gastos com pessoal do Município e do Poder Executivo sem indicação de medidas corretivas; b) repasse ao Parlamento Mirim acima do limite estabelecido na Constituição Federal; c) não implementação de vários procedimentos de licitação no montante de R\$ 1.041.805,34; d) locação de automóveis sem comprovação da propriedade pelos vencedores das licitações; e) manutenção de considerável índice de evasão escolar; f) carência de controle de estoques de bens nas unidades de ensino; g) contratação de pessoal sem o devido concurso público; h) ausência de recolhimentos de contribuições patronais devidas aos institutos de previdência municipal no valor de R\$ 1.333.711,67 e à entidade de seguridade nacional na quantia de R\$ 2.022.451,69; i) manutenção de deficiente controle do patrimônio da Comuna; j) realização de dispêndios sem a formalização de processos de adiantamentos; k) concessão de ajudas financeiras sem previsão legal; e l) atraso no envio de projetos de leis e de documentos ao Poder Legislativo.

Não resignado, o ex-Prefeito, Sr. Josival Júnior de Souza, interpôs, em 11 de janeiro de 2013, recurso de reconsideração. A referida peça processual está encartada aos autos, fls. 2.738/2.877, onde o interessado juntou documentos e alegou, em síntese, que: a) considera temerário o cálculo das obrigações patronais não recolhidas aos institutos de previdência municipal e nacional, pois esta Corte de Contas tem se manifestado pela admissão de uma análise comparativa entre o montante devido e a importância recolhida, incluindo os pagamentos dos parcelamentos previdenciários; b) recolheu um total de R\$ 1.781.268,79 ao Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores Públicos do Município de Bayeux - IPAM; c) efetuou o recolhimento da soma de R\$ 2.314.709,41 ao Instituto Nacional da Seguridade Nacional - INSS; d) efetivou parcelamentos de débitos junto aos institutos de previdências municipal e nacional; e) dentre as despesas elencadas sem licitação, algumas foram contratadas em anos anteriores e sofreram aditivos de prazo, e para outros dispêndios não foram realizados procedimentos licitatórios, em decorrência da ausência de previsibilidade ou por se tratar de gastos que, individualmente, ficaram aquém do limite máximo de dispensa por valor; f) os vencimentos e vantagens fixas do Poder Executivo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04297/11

permaneceram praticamente inalterados, quando comparados com o exercício anterior, enquanto que, ao se comparar com o exercício de 2011, houve uma diminuição, o que demonstra ter havido uma imediata ação do gestor no sentido de conter o avanço do percentual de gastos com pessoal; g) a diferença no repasse ao Poder Legislativo é ínfima, não devendo ser compreendida como uma irregularidade, já que, em termos absolutos, a quantia não possui representatividade; h) a Comuna não infringiu os mandamentos constitucionais em relação à realização de concurso público, visto que a contratação de servidores por tempo determinado ocorreu em caráter excepcional, em função da necessidade emergencial, sob pena da paralisação dos serviços essenciais; e i) a Urbe passou a desenvolver, no exercício em análise, um projeto com o objetivo de garantir o direito ao acesso, a permanência e o sucesso dos alunos para combater a evasão escolar.

Ato contínuo, o álbum processual foi encaminhado aos peritos do Grupo Especial de Auditoria – GEA, que, ao esquadriharem a referida peça recursal, emitiram relatório, fls. 2.883/2.896, onde opinaram, em preliminar, pelo conhecimento da reconsideração, porquanto satisfeitos os requisitos de admissibilidade e, quanto ao mérito, pelo seu não provimento, mantendo-se, na íntegra, os termos das decisões atacadas.

Instado a se pronunciar, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – MPJTCE/PB emitiu parecer, fls. 2.898/2.902, onde alvitrou, em preliminar, pelo conhecimento do presente recurso, por atender aos pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, pelo seu não provimento, mantendo-se íntegros o Acórdão APL – TC – 00914/12 e o Parecer PPL – TC – 00243/12.

Solicitação de pauta inicialmente para a sessão do dia 21 de maio de 2014, fl. 2.903, conforme atestam o extrato das intimações publicado no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB de 09 de maio do mesmo ano e a certidão de fl. 2.904, e adiamento para a presente assentada, consoante ata.

É o relatório.

PROPOSTA DE DECISÃO

AUDITOR RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Recurso de reconsideração contra decisão do Tribunal de Contas é remédio jurídico – *remedium juris* – que tem sua aplicação própria, indicada no art. 31, inciso II, c/c o art. 33, ambos da Lei Complementar Estadual n.º 18/93 – Lei Orgânica do TCE/PB –, sendo o meio pelo qual o responsável ou interessado, ou o Ministério Público Especial, dentro do prazo de 15 (quinze) dias, interpõe pedido, a fim de obter a reforma ou a anulação da decisão que refuta ofensiva a seus direitos, e será apreciado por quem houver proferido o aresto vergastado.

In limine, evidencia-se que o recurso interposto pelo ex-Prefeito do Município de Bayeux/PB, Sr. Josival Júnior de Souza, atende aos pressupostos processuais de legitimidade e tempestividade, sendo, portanto, passível de conhecimento por este eg. Tribunal. Contudo, quanto ao aspecto material, constata-se que os argumentos e documentos apresentados



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04297/11

pelo postulante são incapazes de eliminar as irregularidades remanescentes, conforme exposto pelos técnicos deste Sinédrio de Contas, fls. 2.883/2.896, e pelo Ministério Público Especial, fls. 2.898/2.902.

Especialmente em relação aos dispêndios não licitados, respeitante aos gastos com a empresa RI Marketing Ltda. (R\$ 145.362,50), o quarto termo aditivo, datado de 02 de abril de 2010, ao Contrato n.º 022, de 03 de abril de 2006, encartado ao álbum processual, fl. 2.780, decorrente da Concorrência n.º 022/2006, que teve por objeto a contratação de agência de publicidade e propaganda, não deve ser acolhido, pois, concorde Acórdão AC1 – TC n.º 01559/2009, de 30 de julho de 2009, exarado nos autos do Processo TC n.º 01260/06, os Termos Aditivos n.º 01 e 02 ao citado contrato, foram julgados IRREGULARES, razão pela qual a Administração não deveria novamente ter aditivado o ajuste após a decisão da 1ª Câmara desta Corte de Contas.

No tocante aos dispêndios com a empresa Z Veículos Ltda. (R\$ 482.205,18), conforme entendimento da unidade de instrução, o Pregão Presencial n.º 001/2009, cujo objeto foi a locação de veículos destinados a Secretarias da Comuna, no valor inicial de R\$ 487.080,00 (12 meses x R\$ 40.590,00), com vigência de 01 de fevereiro de 2009 a 31 de janeiro de 2010, foi prorrogado por mais doze meses, cujo instrumento foi datado em 01 de fevereiro de 2010, ou seja, no dia seguinte à finalização da vigência contratual. Ademais, na documentação apresentada, apenas há cópia do terceiro termo aditivo ao Contrato n.º 004/2009, fl. 2.788, não constando os termos aditivos anteriores, nem tampouco demonstrada a publicação do extrato do referido aditivo, condição indispensável para eficácia legal do instrumento, além da comprovação da vantagem da dilatação do prazo.

Quanto às despesas com os credores Carlos Domingos Vital (R\$ 78.000,00), Flaviane Farias Vital (R\$ 78.000,00) e José João de Menezes Nascimento (R\$ 39.000,00), nos documentos apresentados nesta fase recursal, apenas constam os termos aditivos aos contratos firmados, fls. 2.786/2.788, sem, contudo, comprovar a publicação dos extratos de seus termos, na forma disciplinada no art. 61, parágrafo único, da Lei Nacional n.º 8.666/93. Além disso, não há nos autos a fundamentação legal para a prorrogação contratual com os citados credores, bem como se essa dilatação de prazo foi mais vantajosa para a Administração, além de, no caso de Flaviane Farias Vital, não ter disponibilizado os termos aditivos pretéritos. Diante do exposto, a decisão não merece reparos, mantendo, desta forma, o montante não licitado na ordem de R\$ 1.041.805,34.

No que diz respeito à ausência de transferência de encargos patronais devidos ao instituto próprio de previdência municipal, o ex-Prefeito da Urbe alega que efetuou o parcelamento dos débitos das contribuições não recolhidas. Todavia, importa notar, por oportuno, que a existência de um termo de parcelamento de débito formulado em 03 de agosto de 2010 junto à entidade de previdência local, cuja documentação foi juntada aos autos durante a instrução inicial, não teria o condão de elidir a falha.

Ademais, concorde destacado pelos especialistas desta Corte, o Termo de Acordo e Confissão de Débitos Previdenciários firmado entre a Comuna e o Instituto de Previdência e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04297/11

Assistência dos Servidores Públicos do Município de Bayeux – IPAM, fls. 1.245/1.251, não estava sendo cumprindo integralmente, pois, até o final do ano de 2012, deveriam ter sido quitadas 27 (vinte e sete) parcelas, todavia apenas foram pagas 13 (treze) parcelas do montante acordado (R\$ 6.868.677,92).

Já em relação à carência de pagamento de contribuições do empregador ao Instituto Nacional de Previdência Social – INSS, o postulante apenas encartou ao caderno processual o Pedido de Parcelamento de Débitos – PEPAR, datado de 28 de dezembro de 2012, não discriminando os períodos de apuração dos débitos confessados. Além disso, o parcelamento não tem o condão de elidir a mácula. Em verdade, a realização dos acordos robustece a ausência de recolhimento à entidade de previdência nacional.

O postulante ainda se manifestou acerca da ultrapassagem dos limites dos gastos com pessoal sem indicação de medidas corretivas, do repasse ao Parlamento Mirim acima do limite estabelecido na Carta Magna, da manutenção de índice de evasão escolar e da contratação de pessoal sem o devido concurso público, todavia os argumentos cotejados não foram capazes de alterar o posicionamento da unidade técnica desta Corte.

Portanto, as eivas remanentes não devem sofrer quaisquer reparos, pois as razões do recurso demonstram o emprego de frágeis alegações, servindo apenas para sedimentar, ainda mais, o entendimento anterior. Neste sentido, as decisões tornam-se irretocáveis e devem ser mantidas por seus próprios fundamentos jurídicos.

Ante o exposto, comungando com o entendimento dos peritos desta Corte e do *Parquet* especializado, proponho que o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba:

- 1) *TOME CONHECIMENTO* do recurso, diante da legitimidade do recorrente e da tempestividade de sua apresentação, e, no mérito, *NÃO LHE DÊ PROVIMENTO*.
- 2) *REMETA* os autos do presente processo à Corregedoria deste Tribunal para as providências que se fizerem necessárias.

É a proposta.

VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO ANDRÉ CARLO TORRES PONTES

Após a bem lançada proposta de decisão do MD Relator, passo a fazer considerações, divergindo de alguns de seus fundamentos.

Antes, porém, faço um resumo dos fatos detectados pela Auditoria sobre o presente processo que trata da prestação de contas anual do Senhor JOSIVAL JÚNIOR DE SOUZA, na qualidade de **Prefeito do Município de Bayeux**, relativa ao exercício de **2010**.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04297/11

A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o **relatório** de fls. 165/188, com as colocações e observações a seguir resumidas:

- **Apresentação da prestação de contas anual** (PCA) no prazo legal, em conformidade com a Resolução Normativa RN - TC 03/10;
- A **lei orçamentária anual** (Lei 1156/2009) **estimou a receita** em R\$86.127.000,00, bem como **fixou a despesa em R\$83.536.000,00**, autorizando a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R\$33.414.400,00, correspondendo a 40% da despesa fixada na LOA;
- Não foram abertos **créditos adicionais** (suplementares e especiais) sem autorização legislativa, nem utilizados créditos adicionais sem fonte de recursos;
- A **receita total arrecadada** correspondeu a R\$74.256.379,85, sendo R\$72.928.891,05 em receitas **correntes**, já deduzido o repasse de R\$6.464.337,06 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEB, R\$1.327.488,80 em receitas **correntes intraorçamentárias, não arrecadando** receitas de **capital**;
- A **despesa executada** totalizou R\$72.068.034,04, integralmente na categoria das despesas **correntes**;
- O **balanço orçamentário** apresentou **superávit** de R\$15.014.640,00, equivalente a 20,22% da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** evidenciou um saldo para o exercício seguinte no montante de R\$8.800.828,19; e o **balanço patrimonial** evidenciou um **superávit** financeiro de R\$1.181.063,04;
- Os gastos com **obras** e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$96.806,14, correspondendo a 0,17% da despesa orçamentária total e o seu acompanhamento, para fins de avaliação, observará os critérios estabelecidos na Resolução Normativa RN - TC 06/2003;
- Os **subsídios** percebidos pelo Prefeito foram de R\$180.000,00, já os do Vice-Prefeito foram de R\$90.000,00, não sendo identificado excesso na remuneração dos agentes políticos;
- Aplicação no montante de **R\$13.260.403,34**, correspondendo a **75,92%**, dos recursos do FUNDEB (R\$17.466.409,83) na remuneração dos profissionais do magistério;
- Aplicação em MDE do montante de **R\$9.608.485,93**, correspondendo a **25,19%** das receitas de impostos mais transferências que totalizaram R\$38.142.351,89;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04297/11

- Aplicação em **ações e serviços públicos de saúde** do montante de **R\$6.212.948,95**, correspondendo a **16,29%** das receitas de impostos mais transferências;
- A **dívida municipal**, no final do exercício analisado, importou em R\$24.993.168,11 correspondendo a 36,78% da receita corrente líquida, abaixo do limite de 120%.

Além dos mencionados aspectos, foram destacadas algumas irregularidades. Dentre estas, algumas foram indicadas como passíveis de recomendações ou afastadas pelo Relator, MD Conselheiro Substituto Renato Sérgio Santiago Melo, quando da sua proposta no julgamento inicial do processo, conforme resumo a seguir:

Repassa para o Poder Legislativo em desconformidade ao que dispõe o inciso I, do § 2º, art. 29-A, da Constituição Federal.

Relator: Com as necessárias ponderações, o gestor deve ser informado que, ao efetuar repasse que supere os limites definidos art. 29-A, inciso I, da Carta Magna, na sua redação atual, pode incorrer em crime de responsabilidade.

Inexigibilidade indevida de licitação para aquisição de livros didáticos e paradidáticos, gerando despesas irregulares no montante de R\$274.065,00.

Relator: No que se refere à aquisição de livros didáticos e paradidáticos destinados à Secretaria Municipal de Educação mediante a Inexigibilidade n.º 02/2010 (Documento TC n.º19297/11), ratificada e adjudicada em 24 de março de 2010, cumpre informar que ficou demonstrado que a empresa MDL – MACEDO DISTRIBUIDORA DE LIVROS LTDA. era a distribuidora exclusiva para a venda dos livros das EDIÇÕES ESCALA EDUCACIONAL S/A, concorde declaração de representantes da editora, fl. 984, e certidão fornecida pela Junta Comercial do Estado da Paraíba – JUCEP, fl. 986. Ademais, a escolha dos livros foi submetida a uma análise da coordenação pedagógica da Secretaria de Educação da Urbe e posteriormente, à apreciação do Conselho Municipal de Educação, que se manifestou de forma favorável, consoante parecer, fls. 988/989. Portanto, em que pese o entendimento dos peritos do Tribunal, fls. 2.638/2.639, as justificativas e documentos apresentados pelo gestor merecem ser acolhidos e ensejam a elisão da irregularidade.

Inexigibilidade indevida de licitação para prestação de serviços técnicos especializados correspondentes à elaboração do projeto básico de engenharia para urbanização de assentamento precário da Comunidade Casa Branca, gerando despesas irregulares no montante de R\$ 20.000,00 no exercício de 2011.

Relator: Acerca da contratação de serviços técnicos especializados destinados à elaboração de projeto básico de engenharia para urbanização de assentamento precário da comunidade Casa Branca, os técnicos deste Sinédrio de Contas refutaram a Inexigibilidade n.º 07/2010



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04297/11

(Documento TC n.º 19292/11), pois entenderam que a modalidade de licitação adequada era o concurso.

Todavia, não obstante o posicionamento dos analistas desta Corte, fls. 2.640/2.641, os argumentos do defendente de que o objeto contratado se encaixa em hipótese de inexigibilidade, prevista no art. 25, inciso II, c/c o art. 13, inciso I, da Lei Nacional n.º 8.666/93, possuem coerência com a natureza da contratação e devem ser acatados, afastando a mácula. Importa notar, por oportuno, que nenhuma despesa foi realizada em favor do referido credor no exercício financeiro sub studio.

Seleção no Pregão Presencial nº 02/2010 de pessoas físicas que não possuíam a qualificação técnica exigida no art. 4º, inciso XIII da Lei Federal nº 10.520/02 e especificada no art. 30, inciso II da Lei nº 8.666/93, acarretando despesas irregulares no valor total de R\$ 198.000,00.

Seleção no Pregão Presencial nº 03/2010 de pessoa física que não possuía a qualificação técnica exigida no art. 4º, inciso XIII da Lei Federal nº 10.520/02 e especificada no art. 30, inciso II da Lei nº 8.666/93, acarretando despesas irregulares no valor total de R\$ 148.500,00.

Relator: Ao examinar os processos licitatórios realizados em 2010, a unidade técnica assinalou que, nos Pregões Presenciais n.ºs 02 e 03/2010 (Documentos TC n.ºs 19300 e 19301/11), destinados à locação de veículos e máquinas para a Secretaria Municipal de Infraestrutura, não restou comprovado que os licitantes vencedores eram os reais proprietários dos automóveis alugados, fl. 147. Embora essa documentação específica não tenha sido expressamente exigida nos editais dos certames e a sua falta também não implique, necessariamente, na ausência de prestação dos serviços contratados, a Administração Municipal deve ser alertada para a sua importância em licitações dessa natureza, sobretudo para assegurar e atribuir a responsabilidade dos locadores.

Índice de evasão de alunos no percentual de 12,93%, contrariando o disposto no art. 5º, § 1º, inciso III da Lei Federal nº 9.394/96.

Relator: Nesse ponto, é imperioso lembrar o que estabelece o art. 5º, § 1º, inciso III, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei Nacional n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996), ad litteram:

Art. 5º (omissis)

§ 1º Compete aos Estados e aos Municípios, em regime de colaboração, e com a assistência da União:

(...)

III - zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04297/11

Inexistência de controles de estoque de gêneros alimentícios, material de expediente e limpeza nas unidades de ensino municipais.

Relator: Embora o defendente tenha alegado que, por uma questão de logística e para facilitar a distribuição, o controle é feito na Secretaria de Educação, através da Coordenadoria de Merenda Escolar, fls. 195/197, fica caracterizada a falta de zelo com os bens públicos, o que dificulta o controle externo, diante da impossibilidade de averiguar, com precisão, o estoque de itens essenciais ao pleno funcionamento da administração, em especial do setor de educação. Nesse caso, a carência do inventário de estoque de materiais nas escolas vai de encontro às determinações do art. 5º, inciso XI, da atual Resolução Normativa RN – TC n.º 07/2009, já em vigor no exercício financeiro de 2010, verbis:

Art. 5º – O encaminhamento dos balancetes em meio eletrônico não desobriga os gestores públicos do seu dever de guarda, pelo prazo mínimo de 5 (cinco) anos, a contar da data da publicação do julgamento das contas, em caráter definitivo, os documentos seguintes:

(...)

XI. Inventário de estoques de materiais;

Controle patrimonial deficiente.

Constituição de fundos informais para pequenas despesas sem formalização de processos de adiantamento.

Relator: Na verdade, a eiva corresponde a 03 (três) empenhos em favor da SRA. MARIA DA PENHA DE MEDEIROS BARRETO no valor de R\$ 500,00 cada, totalizando R\$ 1.500,00 (Documento TC n.º 20061/11). Com as devidas ponderações, cabe alertar à gestão municipal que o regime de adiantamento é meio excepcional de pagamento da despesa pública, devendo, portanto, ser aplicado às despesas extraordinárias ou urgentes que não possam submeter-se ao processo ordinário de emprego da respectiva dotação. É o que determina o art. 68 da Lei Nacional n.º 4.320/64. Ademais, esta Corte, diante da necessidade de regulamentar os procedimentos de controle, fiscalização e acompanhamento de adiantamentos concedidos a servidores determinou a forma com o deverão ser concedidos através da Resolução Normativa RN – TC n.º 15/2009.

Realização de doações financeiras sem previsão legal, no valor total de R\$149.479,00.

Relator: Consoante as alegações da defesa, as doações destinaram-se ao custeio de moradia temporária àqueles que tiveram suas casas destruídas pelas enchentes. Todavia, ainda que se vislumbre uma certa sintonia entre os objetivos implícitos na Lei Municipal n.º 1.038/2007, fls. 2.357/2.359, e o objeto das doações em questão, não há autorização



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04297/11

expressa para o pagamento de aluguéis na norma local. Assim, verifica-se que tais dispêndios careciam do devido respaldo legal, haja vista não terem sido autorizadas por lei específica, consoante determina o art. 26, caput, da reverenciada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Despesas em duplicidade com coleta de resíduos sólidos, no valor total de R\$424.500,00, ferindo o princípio da economicidade.

Relator: Impende comentar que os gastos com locação de caminhões e máquinas, na soma de R\$ 424.500,00, segundo histórico dos empenhos (Documento TC 20075/11), correspondem à retirada de entulhos de terrenos baldios e de diversas ruas, serviços esses não abrangidos pelo contrato com o CONSÓRCIO MARQUISE & SERQUIP (Documento TC 19866/11, fls. 02/30). Logo, apesar das conclusões dos inspetores da unidade de instrução, fls. 2.656/2.657, a eiva deve ser relevada.

Atraso no envio do projeto da LDO 2011 ao Poder Legislativo.

Atraso no envio dos balancetes de 2010 e respectivas despesas ao Poder Legislativo.

Atraso no envio do projeto da LOA 2011 ao Poder Legislativo.

Relator: os analistas desta Corte apontaram atrasos no envio dos projetos da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e da Lei Orçamentária Anual – LOA ao Poder Legislativo Municipal, não foram obedecidos os prazos estabelecidos no art. 35, § 2º, incisos II e III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT.

Os balancetes de janeiro a dezembro de 2010 foram enviados em 20 de julho de 2011, acompanhados das despesas de janeiro a junho de 2010. As demais despesas somente foram remetidas em 22 de agosto de 2011.

Ressalte-se que os balancetes encaminhados mensalmente pelos gestores públicos municipais servem como meio de acompanhamento da execução das receitas e despesas públicas. Na verdade, são peças de suma importância, haja vista que após a sua consolidação anual é extraída a prestação de contas do exercício financeiro do respectivo órgão ou entidade.

Despesas em excesso com destinação de resíduos sólidos, no montante de R\$ 39.206,96.

Relator: Ao perscrutar os dados das notas fiscais de 2010 (Documento TC n.º 19867/11), fica evidente que a empresa RUMOS ENGENHARIA AMBIENTAL LTDA. aterrou 23.025,68



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04297/11

toneladas de resíduos, quantia inferior ao que foi efetivamente coletado pelo CONSÓRCIO MARQUISE & SERQUIIP no mesmo período, 23.274,20 toneladas. Sendo assim, inexistente irregularidade.

CONCLUSÃO DO RELATOR:

Feitas todas essas colocações, merece destaque o fato de que, dentre outras irregularidades e ilegalidades, seis das máculas remanescentes nos presentes autos constituem motivo de emissão, pelo Tribunal, de parecer contrário à aprovação das contas do Prefeito Municipal de Bayeux/PB, conforme disposto nos itens "2", "2.5", "2.6", "2.10" e "2.11", do Parecer Normativo PN – TC n.º 52/2004, ipsis litteris:

2. Constituirá motivo de emissão, pelo Tribunal, de PARECER CONTRÁRIO à aprovação de contas de Prefeitos Municipais, independentemente de imputação de débito ou multa, se couber, a ocorrência de uma ou mais das irregularidades a seguir enumeradas:

(...)

2.5. não retenção e/ou não recolhimento das contribuições previdenciárias aos órgãos competentes (INSS ou órgão do regime próprio de previdência, conforme o caso), devidas por empregado e empregador, incidentes sobre remunerações pagas pelo Município;

2.6. admissão irregular de servidores públicos, sem a prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos;

(...)

2.10. não realização de procedimentos licitatórios quando legalmente exigidos;

2.11. no tocante à Lei de Responsabilidade Fiscal, não adoção das medidas necessárias ao retorno da despesa total com pessoal e à recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites.

Assim, conforme a proposta do Relator, as máculas que levaram a emissão de parecer contrário e ao julgamento irregular das contas foram as seguintes:

Despesas não lícitas no valor total de R\$ 1.367.470,34.

Relator: ... os inspetores da unidade de instrução, após a análise da defesa, consideraram não lícitas despesas na soma remanescente de R\$1.367.470,34, nestas incluídos gastos com aquisição de livros em favor da empresa MDL – MACEDO DISTRIBUIDORA DE LIVROS



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04297/11

LTDA. (R\$ 274.065,00), bem como dispêndios com consultoria técnica em favor da NITAY CONSULTORIA E ASSESSORIA LTDA. (R\$ 51.600,00), fls. 2.630/2.635.

Em que pese o entendimento do MD Relator, parte das despesas consideradas não licitadas, como no caso do no valor de **R\$145.362,50** com a empresa **RI Marketing**, tem como amparo o **quarto termo aditivo ao contrato 022/2006**, decorrente da **concorrência 002/2006**, vigente a partir de 02 de abril de 2010, cuja despesa foi impugnada pela Auditoria por haver sido, na prorrogação no contrato, ultrapassado o limite de 25% relativo a acréscimos contratuais.

Sobre o tema, nos autos da inspeção especial de contas de 2010 – Processo TC 00386/12, decorrente do Gabinete do Prefeito de Campina Grande, o Ministério Público junto ao Tribunal, em parecer da lavra da Procuradora-Geral Elvira Samara Pereira de Oliveira ponderou que a questão primordial posta pela Unidade Técnica seria a celebração de aditivos contratuais, cujos valores teriam ultrapassado o percentual máximo admissível na legislação (25%). Para a Auditoria, mesmo considerando o acréscimo máximo permitido, o valor total empenhado no exercício em análise configuraria como excesso em relação ao montante licitado. Por fim, o Órgão Ministerial consignou que tal ilação não seria possível, porquanto a interpretação que impõe a observação de tal limite seria despropositada. Nesse contexto, as prorrogações contratuais com fulcro no art. 57, da Lei de Licitações e Contratos, não levariam em conta o quanto seria acrescentado ao contrato, não se submetendo ao limite fixado pelo §1º do art. 65 da LLC.

Eis o trecho do Parecer 01159/12 (inserido às fls. 279/281, do Processo TC 00386/12):

A questão primordial colocada pela Auditoria foram os aditivos a contratos de publicidade, renovados com base no art. 57 da Lei 8666/93, cujos valores ultrapassaram o percentual máximo admissível na legislação (25%) e relativo à modalidade licitatória adotada. A partir dos valores empenhados na Administração Direta desde 2005, mesmo considerando o valor máximo possível de aditivos, verifica-se, consoante o entendimento técnico, que todo valor empenhado em 2010 configura-se como excesso em relação ao licitado.

Data venia, discorda-se de tal ilação, por entender que a interpretação que impõe a observação desse limite é despropositada. No caso das prorrogações contratuais celebradas pela Administração com fulcro no art. 57 da Lei das Licitações e Contratos Administrativos, não se leva em conta o quanto essas providências acrescentam ao valor do contrato, pois não se subsumem ao limite fixado pelo §1º do art. 65 dessa lei.

Diógenes Gaspaniri coloca de forma precisa:

'É indubitoso que os dispositivos consubstanciados, respectivamente, no inc. II do art. 57 e no § 1º do art. 65, ambos da Lei Federal das Licitações e Contratos da Administração Pública, têm finalidades diversas. Aquele (art. 57, II) tem por finalidade, entre outras, permitir sucessivas prorrogações se isto propiciar à Administração Pública contratante preços e condições de pagamento mais vantajosas. Se esta, nesse particular, é a sua clara finalidade, não se há de submetê-lo a limites, especialmente aos que com essa finalidade antagonizam-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04297/11

se, como é o limite máximo de acréscimo em relação ao valor inicial e reajustado do contrato. A eventual prorrogação decorrerá de um acordo, não estando o contratado obrigado a dela participar. Este (art. 65, § 1º) tem por finalidade fixar o limite máximo de 25%, sobre o valor inicial do contrato reajustado, que o contratado é obrigado a aceitar nas mesmas condições do ajustado. Aqui não se trata de prorrogações e muito menos de prorrogações com o intuito de proporcionar preços e condições de pagamento mais vantajosas para a Administração Pública contratante. Eventual prorrogação que fosse necessária ajustar seria apenas uma decorrência do acréscimo do objeto. Aqui se obriga o contratado a aceitar os acréscimos desejados pela Administração Pública.’ (GASPARINI, Diógenes. Prazo e Prorrogação do Contrato de Serviço Continuado. Revista Diálogo Público. Número 14 – junho/agosto de 2002 – Salvador).

Firme-se que, pelo Acórdão AC1 – TC 1404/2006, a egrégia 1ª Câmara desta Corte considerou regulares a concorrência 002/2006 e o contrato 022/2006, tendo, pelo Acórdão AC1 - TC 1559/2009, considerado irregulares os aditivos de prorrogação 01 e 02 em razão de entender que os contratos de publicidade não se enquadrariam entre os serviços de natureza contínua. Entendimento diferente do atual desta Corte em diversos julgados.

Como se vê, não é o caso de despesa não licitada, pois a licitação foi realizada e as despesas foram amparadas por aditivos contratuais. Tal situação se repetiu em diversos julgamentos deste Tribunal relativos a licitações do Poder Executivo Estadual e também de Municípios paraibanos a exemplo de Campina Grande e João Pessoa. No mais, o julgamento irregular de aditivos necessariamente não leva à irregularidade da PCA.

Da mesma forma, consta à fl. 2783 o terceiro aditivo ao contrato **004/2009 de 01 de fevereiro de 2010**, que ampara as despesas com **locação de veículos** ocorridas no exercício de 2010, no valor total de R\$482.205,18, ditas como não licitadas pelo Órgão Técnico. O mencionado aditivo prorrogou o prazo de vigência do contrato em 12 meses com reajuste de preço pela variação do IPCA – IBGE, conforme previsto no instrumento inicial em sua cláusula quarta.

A assinatura do aditivo se deu um dia após o término da vigência do contrato, pois este coincidiu com um dia de domingo. No caso, o aditivo deveria ter sido realizado até o último dia útil antes do término da vigência do contrato inicial. Porém há de se ponderar que se deu no primeiro dia útil após a vigência, não sendo o caso de vício absoluto no procedimento.

Também, considerando os mesmos argumentos, devem ser levados em conta os aditivos, constantes dos autos às fls. 2786/2788, prorrogando os prazos de vigência dos contratos de prestação de serviços 094/09 e 095/09 (locações de veículos), decorrentes do pregão presencial 22/09 e 053/08 (transporte de entulhos) no total considerado como licitado de R\$195.000,00. Nesses casos, o Órgão Técnico não ventilou a realização dos aditivos após o término da vigência do contrato. Tais despesas podem até ser questionadas quanto à sua natureza (serviços continuados ou não), mas não podem ser adjetivadas de gastos sem



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04297/11

licitação. Assim, remanesceram como não licitadas as seguintes despesas após a análise do recurso de reconsideração.

Credor	Desp. no exercício R\$	Maior despesa R\$
Classic Viagens e Turismo	18.977,56	3.518,08
HS Locação de Máquinas Copiadoras Ltda.	27.787,10	(*)8.811,24
Granpeças - Com. e Dist. de Peças Ret. e Serv. Ltda	62.604,00	(**)13.860,00
Gonçalves Tenório Com. e Rep. Ltda	11.225,00	7.100,00
Platina Mineral Ltda.	8.998,60	1.562,50
Total Norte Com. de Ref. Ltda.	13.541,80	(*)10.531,80
ECS – Com. e Ind. Informática Ltda.	11.126,00	6.630,00
Total	154.260,06	

* uma despesa acima de R\$ 8.000,00

** quatro despesas acima de R\$8.000,00

Despesas não contestadas: R\$64.977,60

Credor	Desp. no exercício R\$	Maior despesa R\$
Claro S/A	30.677,60	4.549,95
José Carlos Barbosa da Cunha	17.500,00	3.500,00
Novetech - Soluções Tecnológicas Ltda.	16.800,00	2.400,00
Total	64.977,60	

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 nelas noticiadas. 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, tal como firmada na decisão recorrida.

Gastos com pessoal, correspondendo a 64,35% da RCL, em relação ao limite (60%) estabelecido no art. 19, da LRF;

Gastos com pessoal, correspondendo a 61,60% da RCL, em relação ao limite (54%) estabelecido no art. 20, da LRF e não indicação de medidas em virtude da ultrapassagem de que trata o art.55 da LRF;

Relator: Importa notar que o descumprimento do referido dispositivo decorreu das despesas com pessoal do Poder Executivo da Urbe, que ascenderam à soma de R\$42.606.609,63, importância que também não engloba os encargos previdenciários patronais (R\$2.600.768,72), em obediência, da mesma forma, ao que determina o citado Parecer Normativo PN – TC n.º 12/2007. Ou seja, os dispêndios com pessoal do Executivo representaram 61,60% da RCL (R\$ 69.165.687,84), o que configura nítida transgressão ao preconizado no art. 20, inciso III, alínea "b", da já citada LRF, verbatim:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04297/11

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

I – (omissis)

(...)

III – na esfera municipal:

a) (omissis)

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo. (nosso grifo) Portanto, medidas deveriam ter sido adotadas pelo Gestor da Comuna de Bayeux/PB, Sr. Josival Júnior de Souza, em tempo hábil, para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos do art. 22, parágrafo único, incisos I a V, e do art. 23, caput, daquela norma.

Examinando os autos verifica-se que o gasto com pessoal no exercício de 2010 se comportou conforme quadro abaixo:

Exercício	Adm Direta R\$	Total Poder Executivo R\$	Ente R\$	%da RCL
2010	28.259.394,93	(*)41.872.910,21	(*)43.596.551,89	60,54

(*) Excluídas as "outras despesas" (R\$163.879,50) e o IRRF sobre os rendimentos do trabalho (R\$569.901,92), indevidamente incluídas pelo Órgão Auditor. No caso da despesa total do ente "outras despesas" somaram R\$344.669,50.

Ao longo dos últimos exercícios, a despesa com pessoal do Poder executivo, considerando o Parecer Normativo PN - TC 12/2007, assim se comportou:

Exercício	Adm Direta R\$	Total Poder Executivo R\$	%da RCL
2008	23.359.041,27	34.913.244,97	56,95
2009	25.457.488,68	37.806.746,61	59,91
2010	28.259.394,93	41.872.910,21	61,54
2011(*)	29.721.130,48	44.148.527,30	54,67
2012	44.768.570,23	64.000.141,52	73,42

(*) Em seu relatório, a Auditoria incluiu no total as despesas com obrigações patronais, inclusive aquelas não registradas.

Diante dos aspectos positivos vistos na presente PCA, a despesa com pessoal do Executivo, por se encontrar, ao final do exercício, acima dos limites previsto na LC 101/2000, apesar de constituir mácula, não é capaz, por si só, de levar à irregularidade das contas, ensejando, todavia, recomendações à atual gestão, com vistas ao cumprimento dos dispositivos legais e à volta aos limites constitucionais caso ainda persista a situação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04297/11

Admissão de pessoal sem realização de concurso público, contrariando o disposto no art. 37, inciso II c/c art. 206, inciso V da Constituição Federal.

Relator: Mais uma mácula apontada pelos analistas desta Corte diz respeito à composição do quadro de pessoal da Comuna. Segundo avaliação técnica, fls. 154/155, os gastos com contratações por tempo determinado no período sub studio, R\$ 7.135.957,37, corresponderam a um percentual de 22,85% do total da despesa com pessoal da Administração Direta do Poder Executivo, R\$ 31.229.686,18. Portanto, a prática adotada pela Administração Municipal configura burla ao instituto do concurso público, inserido no art. 37, inciso II, da Carta Constitucional, já transcrito alhures.

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

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

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

[...]

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

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

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

A regra é a admissão de servidor público mediante concurso público: CF, art. 37, II. As duas exceções à regra são para os cargos em comissão referidos no inciso II do art. 37, e a contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. CF, art. 37, IX. Nessa hipótese, deverão ser atendidas as



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04297/11

seguintes condições: a) previsão em lei dos cargos; b) tempo determinado; c) necessidade temporária de interesse público; d) interesse público excepcional. (ADI 2.229, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 9-6-2004, Plenário, DJ de 25-6-2004.) No mesmo sentido: ADI 3.430, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 12-8-2009, Plenário, DJE de 23-10-2009.

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

Não recolhimento ao IPAM de obrigações patronais no valor total de R\$ 1.752.309,54.

Relator: No que respeita às contribuições patronais relacionadas ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, os inspetores da unidade de instrução calcularam, com base na despesa com pessoal efetivo, R\$ 18.121.366,49, e na alíquota estabelecida em lei, 18,42%, que o montante devido em 2010 era da ordem de R\$ 3.337.955,71. No entanto, concorde dados do Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES, no período, foram pagas obrigações patronais no total de R\$ 1.585.646,17, dos quais R\$ 22.267,21 referiam-se a encargos de 2009, e, em 2011, foram quitadas obrigações de 2010 na quantia de R\$ 440.865,08.

Sendo assim, as contribuições patronais pagas atinentes ao exercício em apreço somaram, na realidade, R\$ 2.004.244,04 (R\$1.585.646,17 – R\$22.267,21 + R\$440.865,08). Ainda assim, ficaram aquém da importância devida à autarquia municipal, R\$3.337.955,71, restando a recolher uma diferença de R\$ 1.333.711,67 (R\$ 3.337.955,71 – R\$2.004.244,04). Esse fato deve ser comunicado à atual Presidente do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores Públicos do Município de Bayeux/PB, Sra. Kícia Carla de Moraes Lima, para que adote as medidas necessárias a fim de reaver os valores ainda devidos pelo Poder Executivo da Comuna.

Não recolhimento ao INSS de obrigações patronais no valor total de R\$ 1.723.199,12.

Relator: Em referência aos encargos patronais devidos ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS em 2010, cumpre assinalar que, concorde cálculo efetuado pelos especialistas deste Pretório de Contas, fls. 159/160, a folha de pagamento do pessoal vinculado ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS ascendeu ao patamar de R\$11.536.101,29, composto pelo pessoal comissionado (R\$4.011.755,00), contratado (R\$7.187.098,43) e pelos eleitos (R\$337.247,86).

No entanto, concorde registros do SAGRES, dos R\$ 814.743,16 quitados em 2010 a título de obrigações patronais, R\$ 299.252,57 correspondiam, em verdade, a contribuições referentes ao ano de 2009. Logo, concernentes ao exercício sub examine, foram efetivamente pagos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04297/11

apenas R\$ 515.490,59 (R\$ 814.743,16 – R\$ 299.252,57), quantia bem inferior à soma devida à autarquia federal, R\$ 2.537.942,28, que corresponde a 22% da remuneração paga, consoante disposto no art. 195, inciso I, alínea "a", da Lei Maior, c/c os artigos 15, inciso I, e 22, incisos I e II, alínea "b", da Lei de Custeio da Previdência Social (Lei Nacional n.º 8.212/1991), respectivamente.

Ou seja, na realidade, deixaram de ser pagas despesas com contribuições previdenciárias patronais em favor do INSS na quantia de R\$ 2.022.451,69 (R\$ 2.537.942,28 – R\$ 515.490,59), sendo, todavia, importante esclarecer que todos os ajustes ora realizados servem apenas para efeito de representação à Receita Federal do Brasil – RFB e não, para majoração da irregularidade no que diz respeito ao exame das contas em tela, pois a avaliação feita na peça técnica inicial indicava uma quantia não paga de R\$ 1.723.199,12, fls. 159/160. Na realidade, o cálculo do valor exato da dívida deverá ser realizado pela RFB, entidade responsável pela fiscalização e cobrança das contribuições previdenciárias devidas ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

De todo modo, é necessário salientar que as irregularidades em tela, relacionadas aos encargos securitários devidos pelo empregador e não pagos às autarquias previdenciárias municipal e nacional, representam séria ameaça ao equilíbrio financeiro e atuarial que deve perdurar nos sistemas previdenciários com vistas a resguardar o direito dos segurados em receber seus benefícios no futuro.

Referidas máculas, em virtude de sua gravidade, além de poderem ser enquadradas como atos de improbidade administrativa (art. 11, inciso I, da Lei Nacional n.º 8.429/1992), constituem motivo suficiente para a emissão de parecer contrário à aprovação das contas, conforme determina o item "2.5" do Parecer Normativo PN – TC n.º 52/2004 deste eg. Tribunal. Ademais, acarretam sérios danos ao erário, tornando-se, portanto, eivas insanáveis.

Sobre as contribuições ao RPPS é de se considerar que o Município nos últimos anos da gestão aumentou consideravelmente o recolhimento das contribuições ao IPAM, fato que certamente impactou na inadimplência do parcelamento existente. Além disso, observa-se também um incremento do total recolhido ao Instituto (contribuição mensal + parcelamento) que passou de R\$735.852,37 em 2007 para R\$3.090.039,44 em 2012, conforme se pode colher do quadro a seguir:

Exercício	Contribuição RPPS	Parcelamento RPPS R\$	Total R\$
2005		924.017,85	924.459,19
2006	--	161.459,19	161.459,19
2007	2.082.903,52	--	2.082.903,52
2008	729.355,81	6.497,56	735.852,37
2009	1.852.943,07	--	1.852.943,07
2010	1.585.646,17	195.622,62	1.781.268,79
2011	3.335.929,15	521.660,32	3.857.589,47
2012	2.959.624,36	130.415,08	3.090.039,44



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04297/11

Também relativo às contribuições ao INSS verifica-se acentuado incremento de contribuições, levando em conta o pagamento de dívidas parceladas. Em 2006 o total recolhido foi de R\$306.440,90, chegando a R\$2.015.456,10 no exercício sob análise, de acordo com a tabela abaixo:

Exercício	Contribuição INSS	Parcelamento INSS	Total
2005	--	--	--
2006	306.440,90	--	306.440,90
2007	535.322,56		535.322,56
2008	--	977.052,42	977.052,42
2009	2.058.394,62	1.300.841,96 + (*)75.616,52	3.434.853,10
2010	515.490,59+ (*)284.329,33	(*)1.215.636,92	2.015.456,21
2011	724.597,55	(*)1.002.794,26	1.727.391,81
2012	47.710,85	(*)632.938,11	680.648,96

Fonte: SAGRES

CNPJ IPAM: 08.608.937/0001-56

CNPJ INSS: 29.979.036/0001-40

(*) CNPJ RFB: 00.394.460/0058-87

Como podemos observar, levando em consideração as amortizações dos parcelamentos e os recolhimentos previdenciários efetuados pelo Município no exercício em análise, os montantes pagos apontam para um valor superior ao estimado pelo Órgão de Instrução. Nesse sentido, verifica-se que o gestor vem envidando esforços no sentido de providenciar os recolhimentos devidos ao Instituto Próprio de Previdência Municipal e ao INSS. Assim, cabem recomendações para que se providencie o recolhimento previdenciário tempestivamente, evitando o desequilíbrio e comprometimento financeiros, assim como o endividamento do ente público, sem prejuízo de multa por inobservância estrita da lei previdenciária.

À guisa de conclusão.

Com essas observações, os fatos impugnados, examinados juntamente com outros tantos componentes do universo da prestação de contas anual, não são capazes de atrair juízo de reprovação para a gestão geral.

É que, dentre os princípios que regem a atividade administrativa estatal ancora-se o do controle, cuja finalidade atrela-se à própria natureza do Estado, que lhe limita a atividade e busca conformar necessariamente o desenvolvimento de suas ações à ordem jurídica.

Destarte, objetiva o controle, para a defesa da própria administração e dos direitos dos administrados, bem como para assegurar a cada ente da federação o pleno exercício da sua missão constitucionalmente outorgada, uma atuação da Administração Pública sintonizada



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04297/11

com os princípios constitucionais que a norteiam, a saber: da legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência. É finalidade, pois, do controle avaliar a aplicação de recursos públicos sob os focos da legalidade (regularidade formal) e da conquista de bons resultados (aplicação com eficiência, eficácia e efetividade - legitimidade).

Eficiência, aliás, na Pública Administração, foi erigida à categoria de princípio constitucional pela Emenda Constitucional 19, promulgada em 1998, mas, por óbvio, já se achava, há muito, incluída dentre os deveres do administrador público. A Constituição Federal, desde 1988, em seu art. 74, ao delinear o sistema de controle interno, a ser mantido de forma integrada pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, já previa e prevê, dentre os seus objetivos, a comprovação da legalidade e a avaliação dos resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração pública. A própria finalidade da atividade financeira do Estado, que está voltada para o atendimento das necessidades coletivas, através de técnicas, recursos e conhecimentos adequados, com regras mais remotas, exige dos gestores públicos responsabilidade, agilidade e criatividade, de modo a evitar transtornos à sociedade. Tais atributos, certamente, sucumbiriam se desprovidos de uma regulamentação favorável à pretendida celeridade da atuação gerencial.

Sobre eficiência, legalidade e busca de bons resultados na ação da Administração Pública discorre o eminente Professor da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, Dr. Airton Rocha da Nóbrega (*O Princípio Constitucional de Eficiência*. In <http://www.geocities.com>). *In verbis*:

*Pelo que se percebe, pretendeu-se, com a inclusão do dever de eficiência dentre os princípios constitucionais aplicáveis às atividades da Administração Pública, tornar indubitosa que a atuação do administrador, além de ater-se a parâmetros de presteza, perfeição e rendimento, deverá se fazer nos exatos limites da lei, sempre voltada para o alcance de uma finalidade pública e respeitados parâmetros morais válidos e socialmente aceitáveis. (...) **Resta saber, no entanto, se a excessiva regulamentação e as constantes e reiteradas exigências formais que são impostas às atividades administrativas permitirão uma atuação do agente público voltada especialmente à obtenção dos melhores resultados**, o que deve merecer especial atenção porque, como é óbvio, uma boa administração não se instala por norma de direito. Necessário, principalmente, que se reavaliem os infundáveis procedimentos administrativos, as normas sobre normas e que se minimize o hábito do processo como instrumento de demonstração da regularidade dos atos da administração. **Regulares deverão ser tidos os atos que, dentro do contexto da legalidade, tenham sido praticados de modo eficaz e econômico para a Administração, proporcionando, de modo oportuno, sempre bons resultados para a sociedade**". (sem grifos no original).*

Nessa esteira, o foco do controle deverá estar no resultado auferido e nos meios empregados, jamais isoladamente, num ou noutro. O foco tão somente no último pode levar o controle a se conformar com a adequação dos procedimentos e o insucesso dos resultados



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04297/11

alcançados, o que o colocaria na contramão da finalidade da atividade financeira do estado, qual seja **a satisfação das necessidades coletivas**.

Sobre o tema, acentua, com singular propriedade, o Auditor de Contas Públicas Carlos Vale, desta Corte de Contas (*Auditoria Pública – um enfoque conceitual*. João Pessoa: Universitária, 2000, p. 59):

*A atuação eficiente da auditoria pública, tanto no âmbito da regularidade dos atos e fatos administrativos, quanto, e **principalmente, no aspecto da operacionalidade**, permite à sociedade obter do poder público melhores níveis de educação, saúde, segurança, serviços urbanos, etc., o que, sem dúvida, proporciona melhor qualidade de vida para a comunidade como um todo.*

Logo, no campo da ação pública, descuidar da estrita legalidade, sem, contudo, corroer o seu caráter de legitimidade, não conduz à gestão pública a mácula da irregularidade.

Isso, porquanto, as contas anuais, sujeitas a apreciação e/ou julgamento, contemplam, além dos fatos impugnados pela d. Auditoria, o exame das contas gerais de governo, sob os enfoques da legalidade, legitimidade e economicidade. Tal análise abrange: investimento em educação e saúde; aplicação dos recursos captados do FUNDEB; cumprimento de limites máximos de despesas com pessoal, repasses financeiros, dívida e operações de crédito; equilíbrio das contas; execução do orçamento através de seus créditos ordinários e adicionais; pagamento de salário mínimo a servidores; cumprimento de obrigações previdenciárias; licitações; além de outros fatos mencionados na legislação constitucional e infraconstitucional.

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

Dessa forma, no exame das contas de gestão, o Tribunal de Contas mesmo diante de atos pontualmente falhos, pode, observando as demais faces da gestão – contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e fiscal -, posicionar-se pela aprovação das contas, sem prejuízo de aplicar outras sanções compatíveis com a gravidade dos fatos, inclusive multa. Neste sentido, valioso trabalho publicado pelo Ministro Carlos Ayres de Brito, do Supremo Tribunal Federal (*A Real Interpretação da Instituição Tribunal de Contas*). In Revista do TCE/MG. Ano XXI, nº 2/2003, p. 49). Cite-se:

Mas qual a diferença entre ilegalidade e irregularidade? Legalidade é fácil: é aferir da compatibilidade do ato administrativo, da despesa do contrato, da licitação com a lei. E regularidade, o que significa regularidade? Exatamente legitimidade. (...) Então, pelo art. 37, a Constituição torna o direito maior do que a própria lei. E poderíamos chamar esse art. 37 como consubstanciador desse mega princípio da legitimidade ou juridicidade, ou litude, que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04297/11

é muito mais que simples legalidade. E o Tribunal de Contas foi contemplado com essa força de apreciar não só a legalidade das despesas, mas a regularidade na prestação das contas.

Frise-se que o gestor, conforme informação contida no relatório inicial da Auditoria (fl. 166), administrou R\$72 milhões de reais e não houve indicação de imputação de débito na decisão originária ora recorrida.

Ante o exposto, **voto**, preliminarmente, pelo conhecimento do recurso e, no mérito, pelo provimento parcial para que, modificando as decisões iniciais, se decida:

a) EMITIR PARECER FAVORÁVEL à aprovação das contas do Prefeito Municipal de Bayeux, Sr. JOSIVAL JÚNIOR DE SOUZA, relativa ao exercício financeiro de 2010;

b) JULGAR REGULAR COM RESSALVAS a presente prestação de contas;

c) DECLARAR O ATENDIMENTO PARCIAL da LRF em vista do endividamento previdenciário e despesa com pessoal acima do limite;

d) MANTER A MULTA APLICADA ao Chefe do Poder Executivo, Sr. Josival Júnior de Souza, na importância de R\$4.150,00 (quatro mil, cento e cinquenta reais), com base no que dispõe o art. 56 da Lei Orgânica do Tribunal – LOTCE/PB;

e) FIXAR o prazo de **30 (trinta) dias** para pagamento voluntário da penalidade ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira com a devida comprovação do seu efetivo cumprimento a esta Corte dentro do prazo estabelecido, sob pena de intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão;

f) RECOMENDAR ao atual Prefeito do Município cuidar para não repetir as irregularidades apontadas no relatório da unidade técnica deste Tribunal e observar, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes;

g) COMUNICAR ao gestor do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores Públicos do Município de Bayeux/PB e à direção da Delegacia da Receita Federal do Brasil em João Pessoa/PB acerca do não repasse de parte das obrigações patronais;

h) INFORMAR ao ex-Prefeito 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.

Em 11 de Junho de 2014



Assinado Eletronicamente

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

Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira

PRESIDENTE



Assinado Eletronicamente

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

Cons. Subst. Renato Sérgio Santiago Melo

RELATOR



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

FORMALIZADOR



Assinado Eletronicamente

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

Cons. Arnóbio Alves Viana

CONSELHEIRO



Assinado Eletronicamente

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

Cons. Umberto Silveira Porto

CONSELHEIRO



Assinado Eletronicamente

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

Cons. 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

Elvira Samara Pereira de Oliveira

PROCURADOR(A) GERAL