



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05776/18

Origem: Prefeitura Municipal de São José de Espinharas

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2017

Responsável: Antonio Gomes da Costa Netto (Prefeito)

Advogado: Rodrigo Lima Maia (OAB/PB 14.610)

Contador: Rogério Lacerda Estrela Alves (CRC/PB 007327/O)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de São José de Espinharas. Exercício de 2017. Acúmulo da dupla função política e administrativa, respectivamente, de executar orçamento e de captar receitas e ordenar despesas. Competência prevista na CF, art. 71, inciso II, e na LOTCE/PB, art. 1º, inciso I, para julgar a prestação de contas de gestão administrativa de recursos públicos. Déficit orçamentário. Atendimento parcial da LRF. Despesas não lícitas. Falha na gestão de pessoal. Denúncias improcedentes e outras parcialmente procedentes. Regularidade com ressalvas das contas. Multa. Recomendação. Comunicação.

ACÓRDÃO APL – TC 00191/19**RELATÓRIO**

1. O presente processo trata da **prestação de contas anual** do Senhor ANTONIO GOMES DA COSTA NETTO, na qualidade de Prefeito do Município de **São José de Espinharas**, relativa ao exercício de **2017**.
2. Durante o exercício de 2017, foi realizado o **acompanhamento da gestão** (Processo TC 00202/17) com diversos achados de auditoria e a feitura de nove relatórios de acompanhamento (a exemplo de iniciais, análise de balancetes, denúncias, transparência e instrumentos orçamentários), com emissão de cinco **alertas**.
3. Após o recebimento do balancete do mês de dezembro de 2017, houve a consolidação das informações pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o **Relatório Prévio de PCA** (fls. 3049/3189), da lavra do Técnico de Contas Públicas (TCP) Emanuel César Gomes da Silva, subscrito pelo Chefe de Divisão, Auditor de Contas Públicas (ACP) Ricardo José Bandeira da Silva, com a análise das informações prestadas a esta Corte por meio documental e/ou informatizado, via Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES, além daquelas obtidas durante o acompanhamento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05776/18

4. Foi efetuada a intimação para ciência do Relatório Prévio e, se fosse o caso, apresentação de defesa sobre as ocorrências consignadas no indigitado relatório, juntamente com o envio da Prestação de Contas Anuais de 2017 (certidão de fl. 3190).
5. Com a apresentação da PCA (fls. 918/1057) e da defesa sobre o Relatório Prévio (fls. 1058/1068), foi elaborado o **Relatório PCA – Análise Defesa** (fls. 5529/5741) pelo mesmo TCP e cancelado pelo referido Chefe de Divisão.
6. Feita a **consolidação** dos relatórios da Auditoria apresentam-se as colocações e observações a seguir resumidas:
 - 6.1. **Apresentação** da prestação de contas no prazo legal, em conformidade com a Resolução Normativa RN – TC 03/2010;
 - 6.2. Segundo dados do IBGE (censo 2010 - estimativa 2017) o Município de São José de Espinharas possui 4634 **habitantes**, sendo 1574 habitantes da zona urbana e 3060 habitantes da zona rural;
 - 6.3. A lei orçamentária anual (Lei 450/2016) estimou a **receita** em R\$29.041.696,00 e fixou a **despesa** em igual valor, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R\$14.520.848,00, correspondendo a 50% da despesa fixada na LOA. Também foi autorizada a abertura de créditos especiais no valor de R\$55.000,00 pela Lei 460/2017;
 - 6.4. Foram **abertos** créditos adicionais suplementares no montante de R\$4.373.449,61, com indicação das devidas fontes de recursos, sendo utilizados R\$3.349.900,62. Quanto aos créditos especiais, foram abertos R\$55.000,00 também com indicação das fontes de recursos;
 - 6.5. A **receita total arrecadada** correspondeu a R\$12.421.605,57, sendo R\$12.211.964,66 em receitas **correntes**, já descontada a transferência do montante de R\$1.765.000,73 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEB, e R\$209.640,91 em receitas de **capital**;
 - 6.6. A **despesa executada** totalizou R\$13.208.722,51, sendo R\$696.081,16 com o Poder Legislativo. Quanto às categorias econômicas foram executados R\$12.566.284,32 (sendo R\$687.419,16 do Poder Legislativo) em despesas **correntes** e R\$642.438,19 (sendo R\$8.662,00 do Poder Legislativo) em despesas de **capital**;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05776/18

- 6.7. O balanço orçamentário consolidado** apresentou **déficit** equivalente a 6,34% (R\$787.116,94) da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R\$1.186.806,68, distribuído entre caixa (R\$1.657,67) e bancos (R\$1.185.149,01) nas proporções de 0,14% e 99,86%, respectivamente; e o **balanço patrimonial consolidado** consignou **superávit financeiro** (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R\$361.024,90;
- 6.8.** Foram realizados 57 **procedimentos licitatórios** para despesas de R\$6.366.271,49 e, de acordo com o TRAMITA, enviados ao TCE/PB aqueles exigidos pela Resolução Normativa RN - TC 09/2016, havendo indicação de despesas sem licitação no montante de R\$237.345,02, correspondente a 1,9% da despesa executada;
- 6.9.** Os gastos **com obras** e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$271.298,06, correspondendo a 2,05% da despesa orçamentária do Poder Executivo;
- 6.10.** Os **subsídios** percebidos pelo Prefeito foram de R\$156.000,00. Já os do Vice-Prefeito foram de R\$78.000,00. Não foi indicado excesso;
- 6.11. DESPESAS CONDICIONADAS:**
- 6.11.1. FUNDEB:** aplicação do montante de R\$1.743.304,54, correspondendo a **95,33%** dos recursos do FUNDEB (R\$1.828.714,84) na remuneração do magistério da educação básica. O saldo do FUNDEB ao final do exercício foi de R\$0,00 (0% da receita do FUNDEB), atendendo ao máximo de 5% estabelecido no § 2º do art. 21 da Lei 11.494/2007;
- 6.11.2. Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE):** aplicação do montante de R\$3.919.216,15, correspondendo a **40,12%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R\$9.769.698,32;
- 6.11.3. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE):** aplicação do montante de R\$1.927.763,26, correspondendo a **21,2%** das receitas componentes da base de cálculo – RIT menos deduções legais (R\$9.093.266,58);
- 6.11.4. Pessoal (Poder Executivo):** gastos com pessoal do Poder Executivo de R\$6.803.004,69 correspondendo a **55,71%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$12.211.964,66;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05776/18

- 6.11.5. Pessoal (Ente):** gasto do pessoal do Município, após a inclusão dos gastos do Poder Legislativo, no montante de R\$450.763,44, totalizou R\$7.253.768,13, correspondendo a **59,4%** da RCL;
- 6.11.6.** Caso as obrigações patronais sejam adicionadas aos cálculos de pessoal, o percentual do Município passará para **71,43%** e o do Executivo para **66,96%**;
- 6.12.** Ao final do exercício, o quadro de **pessoal** do Poder Executivo era composto de 288 servidores distribuídos da seguinte forma:

Tipo de Cargo	Jan	AV%	Abr	AV%	Ago	AV%	Dez	AV%	Jan/Dez AH%
Comissionado	28	10,00	30	10,38	31	10,78	31	10,78	19,23
Contratação por excepcional interesse público	8	3,08	40	13,84	44	15,28	42	14,58	425,00
Efetivo	219	84,23	211	73,01	205	71,18	208	72,22	-5,02
Eletivo	7	2,69	8	2,77	8	2,78	7	2,43	0,00
Inativos / Pensionistas	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00
TOTAL	260	100,00	289	100,00	288	100,00	288	100,00	10,77

- 6.13.** Os **relatórios** resumidos da execução orçamentária (RREO) e de gestão fiscal (RGF) foram elaborados, publicados e encaminhados nos moldes da legislação;
- 6.14.** Sobre o cumprimento da LC 131/2009 e da 12.527/11, o Portal da **Transparência foi avaliado** em duas ocasiões: 01/02/2017 e 08/06/2017. Na primeira, verificou-se que o Município não vinha cumprindo os requisitos mínimos de divulgação de informações (fl. 2320). Na segunda, observou-se evolução quanto aos aspectos avaliados (fls. 2823/2827). Quando da confecção do Relatório PCA - Análise de Defesa (07/05/2018), foi efetivada nova avaliação, sendo observado o cumprimento as determinações legais;
- 6.15.** A **dívida municipal** ao final do exercício correspondia a **R\$6.136.728,02**, representando **50,25%** da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 17% e 83%, entre dívida flutuante e dívida fundada, respectivamente, com a seguinte composição e principais credores:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05776/18

Os principais componentes da dívida fundada são:

Especificação	Valor informado (R\$)	Valor Constatado (R\$)
Precatórios	0,00	0,00
Previdência (RGPS)	5.093.687,33	5.093.687,33
Previdência (RPPS)	0,00	0,00
Empresa de Fornecimento do serviço de água e Esgoto	0,00	0,00
Empresa de Fornecimento do serviço de energia elétrica	0,00	0,00
	0,00	0,00

Com relação aos limites legais, tem-se que:

Especificação	Apurado		Limite	
	Valores (R\$)	%RCL	Valor (R\$)	%RCL
Dívida Consolidada Líquida	5.093.687,33	41,71	14.654.357,59	120,00
Concessões de Garantias	0,00	0,00	0,00	0,00
Operações de Crédito (exceto ARO)	0,00	0,00	0,00	0,00
Operações ARO*	0,00	0,00	0,00	0,00

Fontes: PCA e Constatações da Auditoria

6.16. Repasse ao **Poder Legislativo** no montante de R\$697.440,00, representando 6,98% da receita tributária do exercício anterior. O repasse correspondeu a 88,44% do valor fixado no orçamento (R\$788.600,00);

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

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

6.17.2. Quanto ao **Regime Geral de Previdência Social** administrado pelo **Instituto Nacional do Seguro Social - RGPS/INSS**, inicialmente os recolhimentos patronais totalizaram R\$1.267.961,13 estando, após ajuste de R\$60.684,34, R\$99.985,51 **abaixo** da estimativa de R\$1.428.630,98, com a defesa foi atestado o pagamento de mais R\$106.648,10, superando até mesmo a estimativa;

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

6.19. Houve registro de **denúncias** neste Tribunal relativas ao exercício em análise, cuja análise da Auditoria pode ser resumida da seguinte forma:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05776/18

Documento / Processo	Denunciante	Fato(s)	Estágio	Análise
Proc. 11442/18	Anônima	Irregularidade na execução do contrato firmado com a empresa Setha Construções e Serviços Ltda.	Juntada à PCA	sem análise (indicação para análise no próprio processo)
Doc 23048/18	José Salomão da Nóbrega Gomes (Vereador)	Irregularidades com relação às GFIPs/GPS	Juntada à PCA	Procedência em parte: ausência de recolhimento integral contribuições previdenciárias
Doc 23047/18	José Salomão da Nóbrega Gomes (Vereador)	Supostas irregularidades na Tomada de Preços 6/2017	Juntada ao PAG 2018	pendente de análise - PCA 2018
Doc 14863/18	José Salomão da Nóbrega Gomes (Vereador)	Indícios de contratação irregular de empresas para a realização de um campeonato de futebol e aquisição de material de construções; Indícios de contratação irregular de empresas para a realização de exames médicos, fornecimento de combustível e aquisição de peças de veículos; ausência de recolhimento de INSS e ISS, bem como pagamento abaixo do salário mínimo	Vinculado à DIAGM8 Estoque - Relatório Inicial Livre	Procedência em parte: aquisição de cimento sem licitação despesas sem licitação tratadas na PCA
Doc 79407/17	José Salomão da Nóbrega Gomes (Vereador)	Fracionamentos de despesas, Suposta fraude de licitação e despesas desproporcionais com combustível, Merenda escolar de má qualidade e adquirida sem processo licitatório, Ausência de controle na compra e distribuição de medicamentos, Contratação de pessoal, por parte da Administração, com salário inferior ao mínimo exigido	Juntada à PCA	Procedência em parte: merenda escolar - inobservância do percentual mínimo exigido para aquisição junto à agricultura familiar
Doc 71487/17	José Salomão da Nóbrega Gomes (Vereador)	Superfaturamento nas despesas com combustível; irregularidade na desproporcional despesa com diárias; Descumprimento de Lei Municipal, quanto à identificação dos carros, irregularidade em despesas	Juntada à PCA	Procedência em parte: Superfaturamento nas despesas com combustível irregularidade despesas com próteses dentárias
Doc 64405/17	José Salomão da Nóbrega Gomes (Vereador)	Irregularidades relativas à ausência de transparência nas informações prestadas pelo Município referente a processos licitatórios	Juntada à PCA	Procedência em parte

6.20. Ao longo do exercício em análise, foram realizadas três **diligências** in loco para efeito de acompanhamento da gestão;

6.21. Ao término da análise enviada, a Auditoria apontou a ocorrência de **irregularidades** no Relatório Prévio de PCA, cuja defesa foi examinada quando da análise da PCA, e novas irregularidades quando do exame da própria PCA que foram listadas ao final do relatório.

7. Devidamente **intimada**, a autoridade responsável apresentou defesa às fls. 5810/6705, sendo analisada pela Auditoria em relatório de fls. 6782/6829, da lavra da Auditora de Contas Públicas Daniela Ferreira Silva Quirino de Almeida (subscrito pelo Chefe de Divisão – ACP Ricardo José Bandeira da Silva), concluindo pela permanência das seguintes máculas:

- 7.1. Não realização de processo licitatório, no montante de R\$207.442,76;
- 7.2. Ausência de documentos comprobatórios de despesas, no valor de R\$21.150,00;
- 7.3. Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas, no valor de R\$787.116,94;
- 7.4. Gastos com pessoal acima do limite (54%) estabelecidos pelo art. 20 da LRF;
- 7.5. Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público;
- 7.6. Ausência de transparência em operação contábil, carecendo de esclarecimentos e comprovação sob pena de responsabilização do gestor;
- 7.7. Realização de despesa sem observância ao princípio da economicidade, descumprimento de resolução do TCE/PB, ausência de documentos comprobatórios de despesas e ocorrência de irregularidades na execução dos contratos;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05776/18

- 7.8. Ausência de comprovação da entrega do material ou da prestação do serviço, no valor de R\$17.327,93.
8. Instado a se pronunciar, o **Ministério Público de Contas**, em parecer da lavra do Procurador Bradson Tibério Luna Camelo (fls. 6973/7009), opinou da seguinte forma: a) EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO à aprovação das contas em análise; b) Julgamento pela IRREGULARIDADE das contas de gestão; c) ATENDIMENTO PARCIAL às determinações da LRF; d) IMPUTAÇÃO DE DÉBITO, no montante de R\$196.146,96, em razão de: despesas não comprovadas com doações de próteses dentárias (R\$21.150,00); despesas excessivas com combustível (R\$147.170,28); ausência de documentos comprobatórios de despesas com aquisição de peças (R\$616,00); despesas com pagamentos indevidos de peças e serviços automotivos (R\$9.882,75); despesas não comprovadas com o credor Fernando Oliveira Monteiro-ME (R\$ 17.327,93). e) APLICAÇÃO DE MULTA, nos termos do artigo 56, II e III da Lei Orgânica desta Corte (LC 18/93); f) RECOMENDAÇÃO à administração municipal no sentido de guardar estrita observância às normas consubstanciadas na Constituição Federal, sobremaneira, aos princípios norteadores da Administração Pública, assim como às normas infraconstitucionais pertinentes; g) RECOMENDAÇÃO endereçada à gestão para que providencie a reestruturação do quadro de pessoal da municipalidade, realizando certame de admissão de pessoal, com vista ao atendimento das necessidades da população por serviços públicos; h) INFORMAÇÕES À RECEITA FEDERAL DO BRASIL para providências que entender necessárias, quanto à ausência de recolhimento contribuições previdenciárias; i) ENVIO DE CÓPIA MINISTÉRIO PÚBLICO COMUM para as providências cabíveis quanto aos indícios de crimes constatados nestes autos.
9. Anexação do Documento TC 28388/19, por meio do qual o Advogado FRANCISCO DAS CHAGAS FERREIRA comunicou a renúncia ao mandato que lhe fora outorgado pelo Prefeito de São José de Espinharas.
10. Anexação de procuração constituindo novos Advogados (fl. 7016).
11. O processo foi **agendado** para a sessão do dia 02/05/2019, com as intimações de estilo, sendo adiado por duas vezes, até a presente sessão.
12. Depois do agendamento, foram anexados ao presente processo os Documentos TC 31559/19 e 31578/19, por meio dos quais o gestor municipal comprova o recolhimento/devolução da quantia de R\$9.882,75 aos cofres públicos municipais, relativamente a eiva indicada pela Auditoria correlacionada ao gasto de peças utilizadas na manutenção de veículos locados, os quais seriam de responsabilidade da empresa contratada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05776/18

VOTO DO RELATOR

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

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

A prestação de contas é o principal instrumento de controle da gestão pública. Constitui dever de todo administrador e também elemento basilar à concretização dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, já que é ela instrumento de racionalização, controle e transparência das atividades públicas. Modernamente, a fiscalização da gestão pública, tanto política quanto administrativa, exercitada pelos órgãos de controle externo, evoluiu de mera análise financeira e orçamentária - na Constituição anterior -, para uma profunda investigação contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e fiscal, à luz da legalidade, legitimidade e economicidade, bem como da aplicação de subvenções e renúncia de receitas, segundo o caput, do art. 70, da Carta Nacional.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05776/18

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 diverso do conteúdo das contas dos administradores e gestores de recurso público. **As primeiras demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa (União, Estados, DF e Municípios).** Revelam o cumprir do orçamento, dos **planos de governo, dos programas governamentais**, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se,*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05776/18

*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 que o Prefeito ao exercitar “a *dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas, submete-se a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento precedido de parecer prévio; o outro técnico a cargo da Corte de Contas*”.

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

Não realização de processo licitatório, no montante de R\$207.442,76.

Segundo o levantamento produzido pela Auditoria, o montante de despesa indicado como sendo sem licitação foi de R\$207.442,76. Conforme quadro demonstrativo elaborado, foram consideradas como não licitadas as seguintes despesas:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05776/18

Credor	Valor		Objeto
Centro Educacional de Ensino Superior de Patos Ltda.	R\$ 8.186,00	R\$ 20.827,00	Realização de exames laboratoriais.
Associação Benemerita José Gomes Alves -ABEJGA	R\$ 12.641,00		
Clínica Radiológica de Patos	R\$ 9.100,00		Realização de exames médicos de imagens.
Alexandre Figueredo Calado	R\$ 779,49	R\$ 15.632,56	Aquisição de materiais de construção para os serviços de recuperação do prédio onde funcionou o Grupo Escolar José Epaminondas da Nóbrega.
Comercial Lojão da Cerâmica Fermatec- COM. De Maq. E assistência Ltda.	R\$ 5.586,51		
	R\$ 3.070,00		
Gilvania Albuquerque Rocha -ME	R\$ 524,31		
José Manoel de Sousa Vidros - ME	R\$ 3.000,00		
Madreira Simões Ltda.	R\$ 2.472,00		
SOPREMOLDADOS - Ind. de Prod. Cim. Ltda.	R\$ 200,25		
Alexandre Figueiredo Calado	R\$ 1.554,12	R\$ 14.476,62	Aquisição de sacas de cimento (50kg) destinadas a manutenção de atividades da Secretaria de Obras, Infraestrutura e Serviços Públicos.
Central do Cimento Ltda.	R\$ 7.909,50		
José Cleidio Horácio	R\$ 437,00		
Maria Luiza de Sousa Nóbrega - ME	R\$ 4.576,00		
Gilmar de Sousa Nunes	R\$ 10.400,00		Locação de veículo ônibus escolar
Luizete Batista de Sousa	R\$ 9.921,00		Fornecimento de lanches.
Maria Eneide de Sousa Santos Medeiros	R\$ 10.394,50		Confecção de fardamentos
Panificadora São Vicente - Vicente Mariano de Sousa	R\$ 8.447,21		Aquisição de produtos de panificação.
Rubem & Medeiros - Produtos para Saúde Ltda.	R\$ 8.526,12		Aquisição de materiais hospitalares.
Solange Afonso de Carvalho	R\$ 12.707,75		Aquisição de utensílios diversos.
Wagner Dantas Bizerra	R\$ 11.000,00		Locação de veículo.
Francisco Ferreira Sociedade Individual de Advocacia	R\$ 35.310,00	R\$ 76.010,00	Serviços Jurídicos
Gomes e Tiburtino Advogados Ltda - ME	R\$ 40.700,00		
Total		R\$ 207.442,76	

Em sede de defesa, a autoridade responsável apresentou justificativas individuais para cada um dos gastos questionados, sustentando, em síntese, que, na maioria dos casos, os valores ultrapassaram em parca quantia o montante passível de contratação direta, via dispensa de licitação. Ademais, argumentou que os valores praticados estariam compatíveis com os praticados no mercado, inexistindo dano ao erário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05776/18

Consoante se verifica do quadro supra, do valor total indicado como não licitado, R\$76.010,00 referem-se a despesas com serviços de assessoria jurídica. Sobre esta espécie de despesas, cumpre evidenciar que a jurisprudência desta Corte admite que tais gastos possam ser contraídos mediante inexigibilidade de licitação.

Contudo, registre-se que, em recente pronunciamento, este Tribunal emitiu o Parecer Normativo PN - TC 00016/17, por meio do qual respondeu consulta no sentido de que, em regra, os serviços de assessoria administrativas ou judiciais na área do direito devem ser realizados por servidores públicos efetivos, somente podendo ser contratados diretamente com pessoas ou sociedades, em caráter excepcional, quando atendidas todas as exigências previstas na legislação específica que trata da matéria (Lei de Licitações e Contratos). Cabem, pois, **recomendações** à administração municipal.

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.

Em suma, apesar da indicação de despesa acima referenciada remanescer como sendo realizada sem procedimento de licitação durante o exercício, a Auditoria desta Corte **não acusou qualquer excesso de preço ou falta de fornecimento dos bens nele noticiado**. Assim, a matéria comporta as **recomendações** devidas, sem prejuízo da **aplicação de sanção pecuniária**.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05776/18

Ausência de documentos comprobatórios de despesas, no valor de R\$21.150,00.
Ausência de comprovação da entrega do material ou da prestação do serviço, no valor de R\$ 17.327,93.

A partir de denúncias formuladas perante esta Corte de Contas, a Auditoria indicou máculas relacionadas a despesas efetuadas sem a devida comprovação.

A primeira delas reporta-se aos gastos efetuados com doações de próteses dentárias, os quais, no exercício em comento, totalizaram a quantia de R\$43.950,00, distribuídos em favor de 2 credores. Veja-se quadro elaborado pela Unidade Técnica:

Empenho n°	Dt Empenho	Nome do Credor	Empenhado	Pago	Quantidade de próteses
0001331	05/05/2017	MARIA JULIANA DE SOUZA MEDEIROS	R\$ 7.350,00	R\$ 7.350,00	49 PRÓTESES DENTÁRIAS
0002832	14/08/2017	NUNES & BRITO LTDA - ME	R\$ 15.300,00	R\$ 15.300,00	102 PRÓTESES DENTÁRIAS
0003528	09/10/2017	NUNES & BRITO LTDA - ME	R\$ 15.000,00	R\$ 15.000,00	100 PRÓTESES DENTÁRIAS
0004290	06/12/2017	NUNES & BRITO LTDA - ME	R\$ 6.300,00	R\$ 6.300,00	42 PRÓTESES DENTÁRIAS
Totais			R\$ 43.950,00	R\$ 43.950,00	

Fonte: SAGRES.

Consoante se observa do quadro supra, o valor gasto se refere a 293 próteses dentárias. Contudo, ao realizar a diligência *in loco* e averiguar os documentos comprobatórios das despesas, o Órgão de Instrução somente teria localizado comprovação relacionada a 125 próteses, totalizando o valor de R\$18.750,00, de forma que o restante (168 próteses – R\$25.200,00) estaria sem comprovação.

Em sede de defesa, sinteticamente, o interessado consignou que estaria anexando a documentação comprobatória da despesa. Porém, depois de examiná-la, a Auditoria não a considerou completamente sob o fundamento de que teriam sido encontradas inconsistências, tais como divergência de assinaturas, falta de comprovantes de residência, etc. Nesse compasso, depois de apreciados os elementos defensórios, o montante remanescente indicado como sem comprovação foi de R\$21.150,00.

A outra despesa indicada como sendo insuficientemente comprovada refere-se a gastos com merenda escolar. Segundo levantamento técnico produzido, foram identificadas divergências entre os valores constantes das ordens de compras emitidas, no período de agosto a dezembro de 2017, para a empresa fornecedora FERNANDA DE OLIVEIRA MONTEIRO ME e as despesas registradas no SAGRES. Nesse contexto, enquanto as ordens de compra para aquela fornecedora totalizaram R\$25.626,43 (Documentos TC 53558/18 e 53565/18), as despesas registradas no SAGRES somaram R\$42.954,36 (Documento TC 54620/18), resultando numa diferença de R\$17.327,93.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05776/18

Perscrutando todo o conjunto carreado no presente processo, observa-se que as eivas em questão estão muito mais atreladas a uma deficiência de controle do que relacionadas à ausência efetiva e comprovada dos bens adquiridos.

No caso das próteses dentárias, os argumentos defensórios compostos por documentos comprobatórios dos beneficiários não foram acatados em razão de divergência de assinaturas, falta de comprovantes de residência, etc. Estes aspectos não se mostram suficientemente robustos para se afirmar, categoricamente, que os materiais odontológicos não teriam sido fornecidos.

Idêntica situação ocorre com a merenda escolar. A Auditoria apontou divergências entre o que constava nas ordens de compras e os valores empenhados em favor de um dos credores. Tal circunstância, por si só, não demonstra de forma cabal que realmente tenha existido dano ao erário. No Relatório de PCA - Análise de Defesa emitido pela Unidade Técnica constam inúmeros registros fotográficos por meio dos quais se pode verificar o estoque de merenda escolar nas unidades de ensino. A divergência encontrada pode tratar-se de situação isolada, para a qual a gestão municipal deve adotar as medidas necessárias, a fim de que não ocorra futuramente.

Em ambos os casos, apesar de não repercutirem negativamente na apreciação das contas, nem se mostrarem suficientes para imputação de valores ao gestor responsável, as situações merecerem as devidas **recomendações** para o aperfeiçoamento do controle.

Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas, no valor de R\$787.116,94.

A Lei de Responsabilidade Fiscal elegeu o planejamento como princípio basilar, cuja observância constitui requisito indispensável para se poder adjetivar de responsável a gestão fiscal. Dentre as 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05776/18

e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

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

“É certo que o advento da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, representou um avanço significativo nas relações entre o Estado fiscal e o cidadão. Mais que isso, ao enfatizar a necessidade da accountability, atribuiu caráter de essencialidade à gestão das finanças públicas na conduta racional do Estado moderno, reforçando a idéia de uma ética do interesse público, voltada para o regramento fiscal como meio para o melhor desempenho das funções constitucionais do Estado.”¹

Tangente ao **déficit na execução orçamentária**, observa-se que, segundo consta no balanço orçamentário consolidado, a execução da receita totalizou R\$12.421.605,57, correspondendo a 42,78% da receita prevista. Por sua vez, a execução da despesa totalizou R\$13.208.722,51, representando 45,48% da despesa fixada. Assim, registrou-se um déficit na execução orçamentária no montante de R\$787.116,94, correspondendo a 6,34% da receita arrecadada. Nesse contexto, levando-se em consideração a acentuada frustração da receita total inicialmente prevista para o exercício, não houve distorção significativa do equilíbrio entre a receita e despesa, assim, **cabe a expedição de recomendação** na busca do equilíbrio orçamentário e financeiro, a fim de que não haja comprometimento das gestões futuras.

Gastos com pessoal acima do limite (54%) estabelecidos pelo art.20 da LRF.

Segundo o levantamento da Auditoria, os gastos com pessoal do Poder Executivo, no montante de R\$6.803.004,69, corresponderam a 55,71% da Receita Corrente Líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$12.211.964,66, estando, portanto, acima do limite da Lei de Responsabilidade Fiscal de 54%.

A LC 101/2000 criou um sistema de controle de gastos com pessoal a partir de estabelecimento de limites máximo e prudencial (correspondente a 95% do limite máximo) e várias providências quando um ou outro for alcançado ou ultrapassado.

¹ MENDES, Gilmar Ferreira. Lei de Responsabilidade Fiscal, Correlação entre Metas e Riscos Fiscais e o Impacto dos Déficits Públicos para as Gerações Futuras. *Revista Diálogo Jurídico*. nº 14, jun/ago 2002, www.direitopublico.com.br.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05776/18

Segundo os dispositivos, ao atingir o limite prudencial, o gestor deve se abster de, em gênero, aumentar a despesa com pessoal, mas não há obrigação de reduzi-la em prazo certo. Contudo, uma vez ultrapassado o limite máximo, legalmente estabelecido, além das medidas previstas no art. 22², da LRF, o administrador deve, imediatamente, tomar as providências elencadas nos §§ 3º e 4º, do art. 169 da Constituição Federal, eliminando o percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes.

Cabe, contudo, observar que, em regra, as sanções institucionais³ e pessoais⁴, previstas para imbuir coercitibilidade às normas de controle de gastos com pessoal, não punem a simples ultrapassagem dos limites, mas sim a omissão e ineficácia das providências com vistas à adaptação dos gastos a este, o que, diga-se de passagem, pode ocorrer tão-só pelo incremento da receita, sem haver necessidade, em consequência, de diminuição de despesas.

A despesa com pessoal do Executivo, por se encontrar, ao final do exercício, acima do limite previsto na LC 101/2000, não constitui máculas às contas, no máximo, ensejaria recomendações. Contudo, consultando o relatório prévio sobre a prestação de contas referente ao exercício de 2018 da edilidade, inserido no bojo do Processo TC 05636/19, observa-se que, naquele exercício subsequente, o gasto com pessoal do Poder Executivo alcançou o percentual de 47,17% da Receita Corrente Líquida, atendendo ao limite estabelecido pela LRF. Veja-se imagem extraída do Relatório Prévio da PCA de 2018 (fl. 10231):

² LC 101/2000. Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre. Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso: I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição; II - criação de cargo, emprego ou função; III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança; V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

³ LC 101/2000. Art. 23. (...). § 3º. Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá: I - receber transferências voluntárias; II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

⁴ Lei 10.028/2000. Art. 5º. Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas: IV – deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05776/18

11.1. Pessoal

Despesa com Pessoal (R\$)					
Elemento de Despesa	Adm. Direta do Executivo	Adm. Indireta	Poder Executivo	Poder Legislativo	Município
Contratação por Tempo Determinado (1)	1.027.013,29	0,00	1.027.013,29	0,00	1.027.013,29
Vencimentos e Vantagens Fixas (2)	5.872.135,09	0,00	5.872.135,09	454.932,64	6.327.067,73
Outras Despesas Variáveis Pessoal Civil (4)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Outras de Pessoal Contratos de Terceirização (5)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Outras Despesas (6)	284.459,00	0,00	284.459,00	0,00	284.459,00
Total das Despesa com Pessoal (7) (1+2+4+5+6)	7.183.607,38		7.183.607,38	454.932,64	7.638.540,02
Diferença positiva com inativos e as receitas de contribuições(8)					0,00
Total das despesas de Pessoal do Ente					7.638.540,02
Obrigações Patronais ajustadas (3)	1.497.346,61	0,00	1.497.346,61	95.535,77	1.592.882,38
Total das despesas de Pessoal do Ente incluso as obrigações patronais					9.231.422,40
Receita Corrente Líquida					15.230.338,12
% da despesa com Pessoal			47,17%	2,99 %	50,15%
Limite Legal			54%	6%	60%

(*) Para efeito de cálculo, foi considerado o entendimento contido no Parecer PN-TC 12/2007, não computando no Total das despesas com pessoal do Poder Executivo e Legislativo o valor das Obrigações Patronais.

Os gastos com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R\$ 7.183.607,38 correspondente a 47,17 % da RCL, ATENDENDO ao final do período, ao limite máximo de 54% estabelecido no art. 20, inc. III, "b" da LRF.

A matéria, dessa forma, está superada.

Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público.

No caso em comento, a Auditoria desta Corte de Contas apontou como eiva a contratação de pessoal por tempo determinado para atender excepcional interesse público, burlando a exigência de admissão de pessoal por meio da realização de concurso público.

Decorre do texto constitucional ser a prévia aprovação em concurso a regra como 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*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05776/18

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

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

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

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

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

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.

Em consulta ao SAGRES, observou-se que a quantidade de servidores contratos por excepcional interesse público, durante os exercícios de 2017, foi ampliada, sendo registrados 08 contratos precários no mês de janeiro e 42 ao término do ano. Vejam-se os dados coletados daquele Sistema:

Exercício 2017	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ
Tipo de Cargo												
Inativos / Pensionistas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Efetivo	219	219	214	211	211	209	207	205	203	203	203	208
Eletivo	7	8	8	8	8	8	7	8	7	7	7	7
Comissionado	26	29	30	30	28	29	30	31	30	31	31	31
Contratação por excepcional interesse público	8	18	37	40	44	42	45	44	42	41	42	42
TOTAL	260	274	289	289	291	288	289	288	282	282	283	288

Fonte: Sagres



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05776/18

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

Nesse contexto, entende-se que, para esta temática, devem ser expedidas **recomendações** no sentido de que a Administração Municipal procure admitir servidores por excepcional interesse público unicamente nos casos permitidos em lei, adotando com regra a admissão de pessoal por meio de aprovação em concurso público, sem prejuízo de **multa**.

Ausência de transparência em operação contábil, carecendo de esclarecimentos e comprovação sob pena de responsabilização do gestor.

A Unidade Técnica evidenciou falha atinente à transparência em registros contábeis, correlacionada às informações constantes do Demonstrativo da Origem e Aplicações de Recursos não consignados no orçamento.

A constatação de informações e registros imprecisos ou contraditórios, ou até mesmo a ausência destes, vai de encontro ao que dispõem as Normas Brasileiras de Contabilidade - NBC⁵. 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.

⁵ 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 05776/18

Deve a gestão adotar as providências cabíveis para evidenciar de forma clara suas demonstrações contábeis, pois, a contabilidade deve refletir, pela sua própria natureza, os fatos reais ocorridos no âmbito da entidade, **cabendo recomendações** para o aperfeiçoamento de tal conduta.

Realização de despesa sem observância ao princípio da economicidade, descumprimento de resolução do TCE/PB, ausência de documentos comprobatórios de despesas e ocorrência de irregularidades na execução dos contratos.

Durante a realização da inspeção *in loco*, a Auditoria coletou informações a respeito da frota de veículos do Município, a fim de averiguar aspectos relacionados ao consumo de combustíveis durante o exercício em foco, assim como relativamente à aquisição de peças e realização de serviços automotivos.

Primeiramente, no que tange ao exame relacionado à aquisição de peças e serviços automotivos, a Unidade Técnica consignou, resumidamente, que o valor de R\$9.882,75 deveria ser devolvido aos cofres públicos municipais, em virtude de estar previsto, no contrato de locação de veículos utilizados pela edilidade, que a manutenção e ônus com peças seriam de empresa contratada. O pronunciamento da Auditoria se deu nos seguintes termos:

Portanto, o montante de **R\$ 9.882,75** referente às despesas com peças e serviços automotivos pertinentes aos veículos Doblô (placa: OET7542), Gol City (placa: QFE-7356) e Fiat Strada (placa: NOF1733), deve ser devolvido aos cofres municipais, tendo em vista que o ônus pelas despesas em pauta, de acordo com o que rezam as Cláusulas Nona dos Contratos n.ºs. 11101/2017 e 11601/2017, é de responsabilidade da empresa City Car Locadora de Veículos contratada por meio dos Pregões Presenciais n.ºs. 011/2017 e 016/2017 para prestar os serviços de locação de veículos.

O caso em pauta demonstra que houve descumprimento de normas referentes à execução dos contratos regulamentadas na Lei n.º 8.666/93 ao não ter sido cumprido o pactuado nos contratos citados, fato que acarretou ônus indevido para a Prefeitura Municipal.

Por meio dos Documentos TC 31559/19 e 31578/19, o gestor municipal comprovou o recolhimento/devolução da quantia questionada (R\$9.882,75) aos cofres públicos municipais, reconhecendo a falha e, ao mesmo tempo, elidindo a circunstância antes do julgamento, de forma que o fato não deve repercutir negativamente no exame das contas ora apreciadas.

[illegible]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05776/18

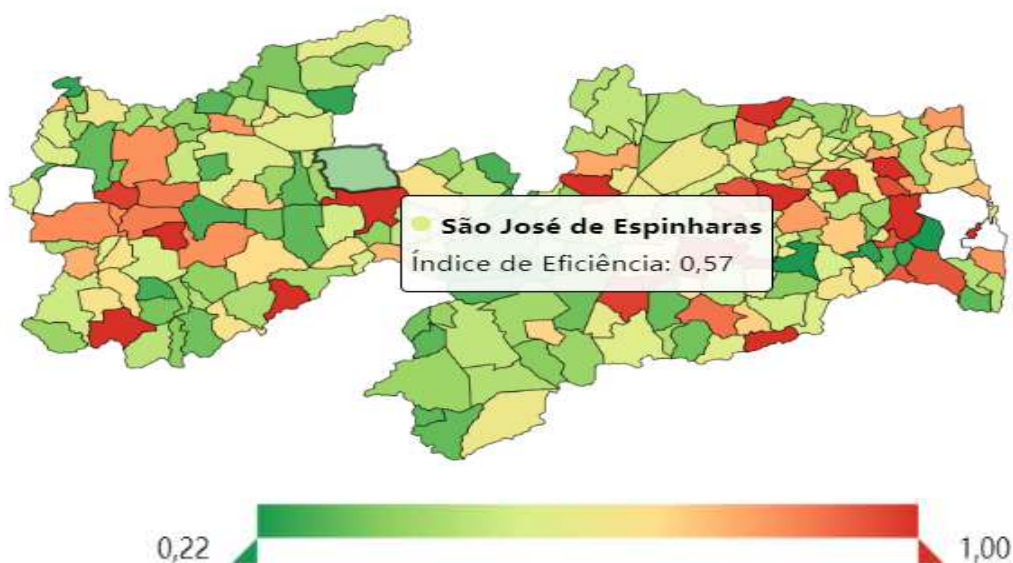
Em sede de defesa e memorial apresentados, o gestor interessado alegou, sinteticamente que, se comparado ao exercício anterior (2016), no exercício em análise houve redução do consumo de combustível em 30%. Em 2016, houve gastos na ordem de R\$931.280,79. Já, em 2017, as despesas totalizaram a quantia de R\$643.339,73. Sustentou, ainda, haver no Município de São José de Espinharas eficiência superior aos Municípios que integram a Microrregião de Patos, à qual pertence, e ainda em relação aos Municípios com população similar.

Almejando verificar informações e dados relacionados aos gastos com combustíveis, foi realizada consulta ao Painel de Acompanhamento da Gestão Municipal relacionado à eficiência daquelas despesas (disponível no sítio eletrônico desta Corte de Contas). Por meio do referido painel, é possível ter uma visão geral das despesas com combustíveis realizadas pelas administrações municipais a partir do exercício de 2008. A construção do painel teve por fonte dados e informações obtidas junto ao SAGRES, à Receita Estadual da Paraíba, à Agência Nacional do Petróleo (ANP) e ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Pois bem, consultado as informações ali existentes, observa-se que, no ano de 2017, o Município de São José de Espinharas teve um índice de eficiência de 0,57, numa escala de zero a um em comparação a todos os municípios paraibanos:

Índice de Eficiência por município - 2017

Paraíba. Fronteira FDH





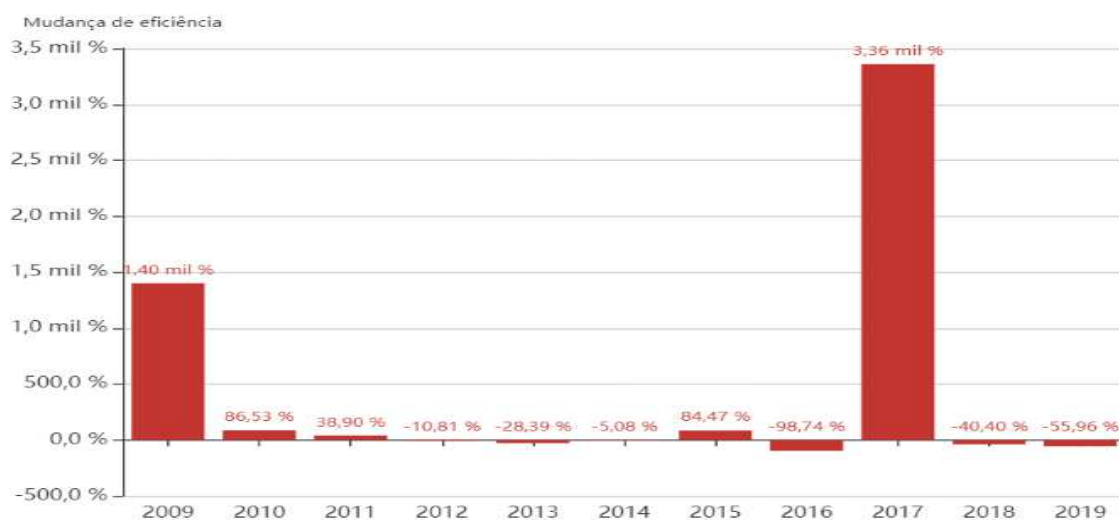
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05776/18

Outra informação que pode ser obtida por meio do painel refere-se à mudança de eficiência histórica das despesas com combustíveis. A partir dos dados existentes, verifica-se que, no exercício em análise, houve um incremento significativo na eficiência deste tipo de gasto quando comparados a outros exercícios. Veja-se:

Mudança de eficiência histórica das despesas com combustíveis

Historicidade: Análise de Fronteira Sequencial. Localidade: São José de Espinharas (Município). Dados de Janeiro a Março



Conforme se verifica, em 2017, houve elevação da eficiência dos gastos com combustíveis, sendo corroborada tal análise pelo exame do gráfico onde são comparadas as necessidades com combustíveis da municipalidade confrontadas com as respectivas despesas:

Taxa de variação anual das necessidades e das despesas com combustíveis

Localidade: São José de Espinharas (Município). Dados de Janeiro a Março





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

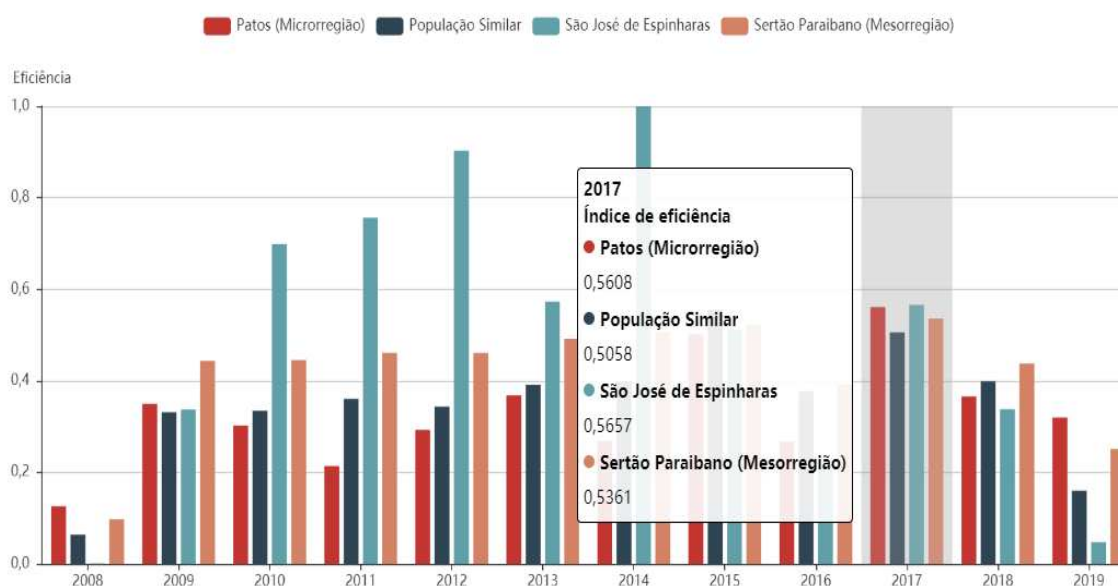
PROCESSO TC 05776/18

Comparado com o exercício de 2016, no ano de 2017 houve um aumento das necessidades com combustíveis, enquanto que, para as despesas correlacionadas, houve uma redução. Ou seja, no exercício de 2017, embora as necessidades tenham aumentado em relação ao exercício anterior, as despesas com combustíveis reduziram.

Sob outro enfoque, comparando o índice de eficiência das despesas com combustíveis, evidencia-se que o Município de São José de Espinharas possui índice superior aos Municípios de população similar, aos da Mesorregião (Sertão Paraibano) e aos da Microrregião (Patos):

Índice de Eficiência das Despesas com Combustíveis

Comparação de São José de Espinharas com outras localidades por diferentes critérios



A partir dos dados disponíveis, não se pode afirmar, categoricamente, que houve excesso de despesa com combustíveis durante o exercício em comento. Contudo, mostra-se de bom alvitre expedir **recomendações** no sentido de melhorar o controle e a eficiência dessa espécie de gasto.

As denúncias.

Por fim, tendo sido registradas denúncias relativas ao exercício em análise, mister se faz apreciá-las nessa assentada, ressaltando-se que, alguns dos fatos denunciados foram examinados conjuntamente com as circunstâncias que integram a presente prestação de contas e outros ficaram pendentes de análise, seja em processo autônomo ou nas contas relativas ao exercício de 2019.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05776/18

Nesse compasso, os fatos denunciados de forma anônima no âmbito do Processo TC 11442/18 devem ser ali examinados, uma vez que não foram tratados nesses autos. Para tanto, deve-se proceder à sua desanexação, com consequente envio à Auditoria para exame. Já para os fatos denunciados por meio do Documento TC 23047/18 a Auditoria consignou que a análise se daria no bojo na PCA do exercício de 2018, em razão de a despesa referir-se àquele ano.

Para os demais fatos trazidos à tona por meio dos Documentos TC 23048/18, 14863/18, 79407/17, 71487/17 e 64405/17, deve-se conhecer das denúncias ofertadas e, no mérito, julgá-las parcialmente procedentes, à luz do que foi apontado pela Auditoria e por essa decisão, com exceção dos fatos constantes do Documento TC 23048/18, os quais se mostraram improcedentes.

Em resumo, dos fatos denunciados e anexados aos autos temos, após a presente análise:

QUADRO DE DENÚNCIAS

Documento / Processo	Denunciante	Estágio	Fato(s)	Análise	Julgamento
Proc 11442/18	Anônima	Juntado à PCA	Irregularidade na execução do contrato firmado com a empresa Setha Construções e Serviços Ltda.	Sem análise (indicação para análise no próprio processo)	Desanexação e averiguação no próprio processo
Doc 23048/18	José Salomão da Nóbrega Gomes (Vereador)	Juntado à PCA	Irregularidades com relação às GFIPs/GPS	Improcedente	Improcedente
			Pagamento de salários abaixo do mínimo nacional	Improcedente	
Doc 23047/18	José Salomão da Nóbrega Gomes (Vereador)	Juntado ao PAG 2018	Supostas irregularidades na Tomada de Preços 6/2017	Pendente de análise - PCA 2018	Encaminhamento para exame na pca 2018
Doc 14863/18	José Salomão da Nóbrega Gomes (Vereador)	Vinculado à DIAGM8 Estoque - Relatório Inicial Livre	Indícios de contratação irregular de empresas para a realização de um campeonato de futebol	Prejudicada/improcedente	Procedência parcial
			Indícios de contratação irregular de empresas para aquisição de material de construções	Parcialmente procedente: aquisição de cimento sem licitação	
Doc 14859/18	José Salomão da Nóbrega Gomes (Vereador)	Anexado ao Documento TC 14863/18	Indícios de contratação irregular de empresas para a realização de exames médicos, fornecimento de combustível e aquisição de peças de veículos	Parcialmente procedente: exames médicos sem licitação; falha no controle de beneficiários de próteses dentárias	
Doc 14833/18	José Salomão da Nóbrega Gomes (Vereador)	Anexado ao Documento TC 14863/18	Ausência de recolhimento de INSS e ISS, bem como pagamento abaixo do salário mínimo	Improcedente	
Doc 79407/17	José Salomão da Nóbrega Gomes (Vereador)	Anexado ao Documento TC 71487/17	Fracionamentos de despesas	Parcialmente procedente	Procedência parcial
			Suposta fraude de licitação e despesas desproporcionais com combustível	Parcialmente procedente	
			Merenda escolar de má qualidade e adquirida sem processo licitatório	Parcialmente procedente: não aquisição no percentual mínimo junto à agricultura familiar	
			Ausência de controle na compra e distribuição de medicamentos	Improcedente	
			Contratação de pessoal com salário inferior ao mínimo exigido	Improcedente	
Doc 71487/17	José Salomão da Nóbrega Gomes (Vereador)	Juntado à PCA	Superfaturamento nas despesas com combustível	Parcialmente procedente: falta de controle	Procedência parcial
			Irregularidade em despesa com diárias	Improcedente	
			Descumprimento de Lei Municipal, quanto à identificação dos carros	Improcedente	
			Irregularidade em despesas com próteses dentárias	Parcialmente procedente: falta de controle	
Doc 64405/17	José Salomão da Nóbrega Gomes (Vereador)	Juntado à PCA	Irregularidades relativas à ausência de transparência nas informações prestadas pelo Município referente a processos licitatórios	Procedência em parte	Procedência parcial



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05776/18

À guisa de conclusão.

As contas anuais contemplam, além dos fatos impugnados pela Auditoria, o exame das contas gerais de governo, sob os enfoques da legalidade, legitimidade e economicidade. Tal análise abrange: investimento em educação e saúde; aplicação dos recursos captados do FUNDEB; cumprimento de limites máximos de despesas com pessoal, repasses à Câmara, dívida e operações de crédito; equilíbrio das contas; execução do orçamento através de seus créditos ordinários e adicionais; pagamento de salário mínimo a servidores; cumprimento de obrigações previdenciárias; licitações; além de outros fatos mencionados no Parecer Normativo PN - TC 52/2004.

Com essas observações, os fatos impugnados, examinados juntamente com outros tantos componentes do universo da prestação de contas anual, não são capazes de atrair juízo de reprovação para a gestão geral. É que, a prestação de contas, sabidamente, é integrada por inúmeros atos e fatos de gestão, alguns concorrendo para a sua reprovação, enquanto outros para a aprovação. Dessa forma, no exame das contas de gestão, o Tribunal de Contas mesmo diante de atos pontualmente falhos, pode, observando as demais faces da gestão – contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e fiscal -, posicionar-se pela aprovação das contas, sem prejuízo de aplicar outras sanções compatíveis com a gravidade dos fatos, inclusive multa. Neste sentido, valioso trabalho publicado pelo Ministro Carlos Ayres de Brito, do Supremo Tribunal Federal. Cite-se:

“Mas qual a diferença entre ilegalidade e irregularidade? Legalidade é fácil: é aferir da compatibilidade do ato administrativo, da despesa do contrato, da licitação com a lei. E regularidade, o que significa regularidade? Exatamente legitimidade. (...)”

Então, pelo art. 37, a Constituição torna o direito maior do que a própria lei. E poderíamos chamar esse art. 37 como consubstanciador desse mega princípio da legitimidade ou juridicidade, ou licitude, que é muito mais que simples legalidade. E o Tribunal de Contas foi contemplado com essa força de apreciar não só a legalidade das despesas, mas a regularidade na prestação das contas”.⁶

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

⁶ “A Real Interpretação da Instituição Tribunal de Contas”. In Revista do TCE/MG. Ano XXI, nº 2/2003, p. 49.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05776/18

Por todo o exposto, sobre a PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO ADMINISTRATIVA DE RECURSOS PÚBLICOS, a cargo do Senhor ANTÔNIO GOMES DA COSTA NETTO, na qualidade de Prefeito e Ordenador de Despesas do Município de **São José de Espinharas**, relativa ao exercício de **2017**, **VOTO** no sentido de que este Tribunal decida: **I) DECLARAR O ATENDIMENTO PARCIAL** às exigências da LRF, parcial em razão do déficit na execução orçamentária; **II) Em relação às denúncias apresentadas a essa Corte de Contas:** **a) CONHECER** das denúncias formuladas por meio dos Documentos TC 23048/18, 14863/18, 79407/17, 71487/17 e 64405/17, e, no mérito, **JULGÁ-LAS PARCIALMENTE PROCEDENTES** à luz do que foi apontado pela Auditoria e por essa decisão, com exceção dos fatos constantes do Documento TC 23048/18, os quais se mostraram **IMPROCEDENTES** (vide **QUADRO DE DENÚNCIAS**); **b) DETERMINAR** a desanexação do Processo TC 11442/18 e consequente remessa à Auditoria, afim de que os fatos ali existentes sejam devidamente analisados; **c) ENCAMINHAR** cópia desta decisão ao processo de prestação de contas de 2018, a fim de que a Auditoria examine os fatos denunciados por meio do Documento TC 23047/18, o qual se encontra anexado ao processo de acompanhamento da gestão daquele exercício; e **d) COMUNICAR** ao denunciante; **III) JULGAR REGULARES COM RESSALVAS** as contas de gestão administrativa de recursos públicos, à luz da competência conferida ao Tribunal de Contas pelo inciso II, art. 71, da Constituição Federal, ressalvas em razão de licitações não realizadas, falha na gestão de pessoal e denúncias parcialmente procedentes; **IV) APLICAR MULTA** de **R\$5.000,00** (cinco mil reais), valor correspondente **99,76 UFR-PB** (noventa e nove inteiros e setenta e seis centésimos de Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba), contra o Senhor ANTÔNIO GOMES DA COSTA NETTO, com fulcro no art. 56, II, da LOTCE 18/93, em razão de licitações não realizadas, falha na gestão de pessoal e denúncias parcialmente procedentes, **ASSINANDO-LHE O PRAZO de 30 (trinta) dias** para recolhimento da multa ao Tesouro do Estado, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva; **V) RECOMENDAR** a adoção de providências no sentido de evitar as falhas diagnosticadas pela Auditoria e guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, bem como às normas infraconstitucionais pertinentes; e **VI) INFORMAR** que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, nos termos do art. 140, § 1º, inciso IX do Regimento Interno do TCE/PB.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05776/18***DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB**

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 05776/18**, sobre a Prestação de Contas de Gestão Administrativa de Recursos Públicos, a cargo do Senhor ANTÔNIO GOMES DA COSTA NETTO, na qualidade de Prefeito e Ordenador de Despesas do Município de **São José de Espinharas**, relativa ao exercício de **2017**, **ACORDAM** os MEMBROS do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

- I) **DECLARAR O ATENDIMENTO PARCIAL** às exigências da LRF, parcial em razão do déficit na execução orçamentária;
- II) Em relação às **DENÚNCIAS** apresentadas a essa Corte de Contas:
 - a) **CONHECER** das denúncias formuladas por meio dos Documentos TC 23048/18, 14863/18, 79407/17, 71487/17 e 64405/17, e, no mérito, **JULGÁ-LAS PARCIALMENTE PROCEDENTES** à luz do que foi apontado pela Auditoria e por essa decisão, com exceção dos fatos constantes do Documento TC 23048/18, os quais se mostraram **IMPROCEDENTES** (vide **QUADRO DE DENÚNCIAS**);
 - b) **DETERMINAR** a desanexação do Processo TC 11442/18 e consequente remessa à Auditoria, afim de que os fatos ali existentes sejam devidamente analisados;
 - c) **ENCAMINHAR** cópia desta decisão ao processo de prestação de contas de 2018, a fim de que a Auditoria examine os fatos denunciados por meio do Documento TC 23047/18, o qual se encontra anexado ao processo de acompanhamento da gestão daquele exercício; e
 - d) **COMUNICAR** ao denunciante;
- III) **JULGAR REGULARES COM RESSALVAS** as contas de gestão administrativa de recursos públicos, à luz da competência conferida ao Tribunal de Contas pelo inciso II, art. 71, da Constituição Federal, ressalvas em razão de licitações não realizadas, falha na gestão de pessoal e denúncias parcialmente procedentes;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05776/18

- IV) APLICAR MULTA de R\$5.000,00** (cinco mil reais), valor correspondente **99,76 UFR-PB⁷** (noventa e nove inteiros e setenta e seis centésimos de Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba), contra o Senhor ANTÔNIO GOMES DA COSTA NETTO, com fulcro no art. 56, II, da LOTCE 18/93, em razão de licitações não realizadas, falha na gestão de pessoal e denúncias parcialmente procedentes, **ASSINANDO-LHE O PRAZO de 30 (trinta) dias** para recolhimento da multa ao Tesouro do Estado, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva;
- V) RECOMENDAR** a adoção de providências no sentido de evitar as falhas diagnosticadas pela Auditoria e guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, bem como às normas infraconstitucionais pertinentes; e
- VI) INFORMAR** que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, nos termos do art. 140, § 1º, inciso IX do Regimento Interno do TCE/PB.

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

TCE - Sala das Sessões do Tribunal Pleno.

Plenário Ministro João Agripino.

⁷ Regimento Interno do TCE/PB. Art. 140. (...). § 2º. O Acórdão que resultar em imposição de multa ou condenação do responsável ao ressarcimento de valores aos cofres públicos deverá indicar necessariamente o valor do débito em moeda corrente na data da imputação e no correspondente valor em Unidade Financeira de Referência (UFR-PB), ou outro índice que, por determinação legal ou opção do Tribunal, substitua-o como indexador.

Valor da UFR-PB fixado em 50,12 - referente a maio de 2019, divulgado no site oficial da Secretaria de Estado da Receita da Paraíba (<https://www.receita.pb.gov.br/ser/info/indices-e-tabelas/ufr-pb>).

Assinado 21 de Maio de 2019 às 11:56



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

PRESIDENTE

Assinado 16 de Maio de 2019 às 16:27



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 17 de Maio de 2019 às 12:33



Assinado Eletronicamente

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

Luciano Andrade Farias

PROCURADOR(A) GERAL