TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04412/15

Origem: Prefeitura Municipal de Zabelê
Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2014
Responsáveis: Íris de Céu de Sousa Henrique (Prefeita)
Advogado: Josedeo Saraiva de Souza (OAB/PB 10.376)
Contador: João de Siqueira Leite (CRC/PB 1.852/O-3)
Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de Zabelê. Exercício de 2014. Acúmulo da dupla função política e administrativa, respectivamente, de executar orçamento e de captar receitas e ordenar despesas. Competência para julgar as contas de gestão, prevista na CF, art. 71, inciso II, e na LOTCE/PB, art. 1º, inciso I. Déficit orçamentário. Atendimento parcial da LRF. Não encaminhamento tempestivo da legislação orçamentária. Despesas sem licitação. Contratações por tempo determinado. Regularidade com ressalvas da gestão administrativa. Aplicação de multa. Recomendação. Informação.

ACÓRDÃO APL – TC 00334/16

RELATÓRIO

1. O presente processo trata da prestação de contas anual da Senhora ÍRIS DE CÉU DE SOUSA HENRIQUE, na qualidade de Prefeita do Município de **Zabelê**, relativa ao exercício de **2014**.

2. A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o **relatório inicial** de fls. 175/286, com as colocações e observações a seguir resumidas:

2.01. **Apresentação da prestação de contas** no prazo legal, conforme a Resolução Normativa RN – TC 03/2010;

2.02. Segundo dados do IBGE (Censo 2010 - estimativa 2014) o Município de Zabelê possui 2.169 habitantes, sendo 1.539 habitantes da zona urbana e 630 habitantes da zona rural;

2.03. Não encaminhamento, a este Tribunal, nos prazos estabelecidos, de cópias do **Plano Plurianual** (PPA) 2014/2017, da **Lei de Diretrizes Orçamentárias** (LDO) para 2014 e da **Lei Orçamentária Anual** (LOA) para 2014;

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04412/15

2.04. A **lei orçamentária anual** (Lei 198/2014) estimou a receita em R$12.060.000,00 e fixou a despesa em igual valor;

2.05. Houve autorização para abertura de créditos adicionais **suplementares** no montante de R$7.236.000,00, correspondendo a 60% da despesa fixada na LOA;

2.06. Foram **abertos** créditos adicionais **suplementares** de R$1.380.897,00, com indicação de **fontes** de recursos, e **utilizada** a cifra de R$871.288,90;

2.07. A **receita total arrecadada** correspondeu a R$10.490.854,01, sendo R$10.104.058,86 em receitas **correntes**, das quais foi transferido o montante de R$1.529.927,16 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEB, R$386.795,15 de receitas de **capital**;

2.08. A **despesa executada** totalizou R$9.072.270,62, sendo R$8.508.372,87 em despesas **correntes** e R$563.897,75 em despesas de **capital**;

2.09. O **balanço orçamentário consolidado** apresentou **déficit** equivalente a 1,24% (R$111.343,77) da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R$638.316,32, constituído exclusivamente em bancos; e o **balanço patrimonial consolidado** consignou **superávit** (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R$12.479,66;

2.10. Foram realizados 47 **procedimentos licitatórios** para despesas de R$4.918.739,18, havendo indicação de despesas sem licitação, no valor de R$213.417,71;

2.11. Os gastos **com obras** e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R$446.910,90, correspondendo a 4,93% da despesa orçamentária;

2.12. Os **subsídios** percebidos pela Prefeita foram de R$72.000,00, já os do Vice-Prefeito foram de R$36.000,00, não sendo indicado excesso.

2.13. DESPESAS CONDICIONADAS:

2.13.1. FUNDEB: aplicação do montante de R$969.804,20, correspondendo a **89,26%** dos recursos do FUNDEB (R$1.086.533,81) na remuneração do magistério da educação básica. O saldo do FUNDEB não comprometido no final do exercício foi de R$23.148,08 ou 2,13% dos recursos, abaixo do máximo de 5%;

2.13.2. **Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE):** aplicação do montante de R$2.422.093,24, correspondendo a **30,01%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R$8.069.703,26;

2.13.3. **Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE)**: aplicação do montante de R$1.525.540,52, correspondendo a **19,61%** das receitas de impostos mais transferências;

2.13.4. **Pessoal (Poder Executivo):** gastos com pessoal do Poder Executivo de R$2.962.468,07 correspondendo a **34,55%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R$8.574.131,70;

2.13.5. **Pessoal (Ente):** gasto do pessoal do **Município**, após a inclusão dos gastos do Poder Legislativo, no montante de R$344.646,35, totalizou **R$3.307.114,42**, correspondendo a **38,57%** da RCL;

2.14. Ao final do exercício, o **quadro de pessoal** do Poder Executivo era composto de 200 servidores distribuídos da seguinte forma:

Tipo de Cargo	Jan	AV%	Abr	AV%	Ago	AV%	Dez	AV%	Jan/Dez AH%
Comissionado	32	20,13	33	19,64	31	16,67	33	16,50	3,13
Contratação por excepcional interesse público	22	13,84	33	19,64	56	30,11	61	30,50	177,27
Efetivo	99	62,26	96	57,14	93	50,00	100	50,00	1,01
Eletivo	4	2,52	4	2,38	4	2,15	4	2,00	0,00
Inativos / Pensionistas	2	1,26	2	1,19	2	1,08	2	1,00	0,00
TOTAL	159	100,00	168	100,00	186	100,00	200	100,00	25,79

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

2.16. O cumprimento das leis 131/2009 e 12.527/2011 está sendo examinado do Processo TC 11.529/14;

2.17. A **dívida municipal** ao final do exercício correspondia a R$646.070,45, representando 7,54% da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 91,16% e 8,84%, entre dívida flutuante e dívida fundada, respectivamente;

Os principais componentes da dívida fundada são:

Especificação	Valor informado (R$)	Valor Constatado (R$)
Precatórios	0,00	0,00
Previdência (RGPS)	57.126,29	57.126,29
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

Fontes: PCA e Constatações da Auditoria

Com relação aos limites legais, tem-se que:

Especificação	Apurado		Limite	
	Valores (R$)	%RCL	Valor (R$)	%RCL
Dívida Consolidada Líquida	57.126,29	0,67	10.288.958,04	120,00
Concessões de Garantias	0,00	0,00	0,00	0,00
Operações de Crédito (exceto ARO)	0,00	0,00	0,00	0,00
Operações ARO*	0,00	0,00	0,00	0,00

Fontes: PCA e Constatações da Auditoria

2.18. **Repasse** ao **Poder Legislativo** no montante de R$523.516,51, representando 7% da receita tributária do exercício anterior. O repasse correspondeu a 94,55% do valor fixado no orçamento (R$553.700,00);

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

2.19.1. O Município não possui **regime próprio de previdência - RPPS**;

2.19.2. Os recolhimentos patronais ao **regime geral de previdência social – RGPS/INSS** totalizaram R$621.895,79, R$222,50 abaixo da estimativa de R$622.118,29;

2.19.3. A seguir o quadro resumo:

Estimativa das Contribuições Previdenciárias da Prefeitura Municipal		
Discriminação	**Valor RGPS (R$)**	**Valor RPPS (R$)**
1. Vencimentos e Vantagens Fixas	2.335.494,74	0,00
2. Outras Despesas Variáveis Pessoal Civil	0,00	0,00
3. Contratação por Tempo Determinado	626.973,33	0,00
4. Contratos de Terceirização	0,00	0,00
5. Adições da Auditoria	0,00	0,00
6. Exclusões da Auditoria	0,00	0,00
7. Base de Cálculo Previdênciário (1+2+3+4+5 - 6)	**2.962.468,07**	**0,00**
8. Alíquota *	21,0000%	0,00%
9. Obrigações Patronais Estimadas (8*7)	**622.118,29**	**0,00**
10. Obrigações Patronais Pagas	621.895,79	0,00
11. Ajustes (Deduções e/ou Compensações)	0,00	0,00
12. Estimativa do valor não Recolhido (9 – 10 - 11)	**222,50**	**0,00**

Fonte: SAGRES, Anexo XXII e Constatações da Auditoria * (RAT * FAP + Contribuição Empresa, para o RGPS)

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

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

2.22. Foi realizada **diligência** *in loco* no período de 19 a 23/10/2015;

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

3. Em atenção ao contraditório e à ampla defesa, foi determinada a **intimação** da gestora municipal, facultando-lhe a oportunidade de apresentar esclarecimentos.

4. Defesa ofertada às fls. 291/382, após pedido de prorrogação deferido, sendo analisadas pela Auditoria em relatório de fls. 388/395, no qual foram consolidadas e indicadas as seguintes máculas:

4.01. Não encaminhamento das leis do PPA, da LDO e da LOA, coletadas durante a diligência;

4.02. Não apresentação de contas individualizadas e consolidadas;

4.03. Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas, no valor de R$111.343,77;

4.04. Não-realização de processo licitatório, no montante de R$213.417,71; e

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

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04412/15

5. Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer de lavra do Procurador Marcílio Toscano Franca Filho (fls. 397/409), opinou da seguinte forma:

5.01. Emissão de parecer contrário à aprovação das contas;

5.02. Declaração de atendimento parcial aos preceitos da LRF;

5.03. Aplicação de multa com fulcro no artigo 56 da LOTCE;

5.04. Remessa de Cópia dos presentes ao Ministério Público Comum, para fins de análise dos indícios de cometimento de atos de improbidade administrativa (Lei 8.429/92) e crimes licitatórios (Lei 8.666/93);

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

6. Retrospectivamente, a referida gestora obteve os seguintes **resultados** em exercícios anteriores:

Exercício 2009: Processo TC 05616/10. Parecer PPL - TC 00047/12 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00214/12 (atendimento **parcial** da LRF e **multa** de R$4.100,00);

Exercício 2010: Processo TC 04109/11. Parecer PPL - TC 00205/12 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00827/12 (atendimento **parcial** da LRF e **multa** de R$4.150,00);

Exercício 2011: Processo TC 03039/12. Parecer PPL - TC 00021/13 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00122/13 (atendimento **parcial** da LRF e **multa** de R$2.000,00);

Exercício 2012: Processo TC 05289/13. Parecer PPL - TC 00161/14 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00587/14 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão, atendimento **parcial** da LRF e **multa** de R$7.882,17);

Exercício 2013: Processo TC 04391/14. Parecer PPL - TC 00163/15 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00756/15 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão, atendimento **parcial** da LRF e **multa** de R$2.000,00).

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

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04412/15

VOTO DO RELATOR

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

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

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

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

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04412/15

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

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

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

"CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ATOS PRATICADOS POR PREFEITO, NO EXERCÍCIO DE FUNÇÃO ADMINISTRATIVA E GESTORA DE RECURSOS PÚBLICOS. JULGAMENTO PELO TRIBUNAL DE CONTAS. NÃO SUJEIÇÃO AO DECISUM DA CÂMARA MUNICIPAL. COMPETÊNCIAS DIVERSAS. EXEGESE DOS ARTS. 31 E 71 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Os arts. 70 a 75 da Lex Legum *deixam ver que o controle externo – contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial – da administração pública é tarefa atribuída ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas. O primeiro, quando atua nesta seara, o faz com o auxílio do segundo que, por sua vez, detém competências que lhe são próprias e exclusivas e que para serem exercitadas independem da interveniência do Legislativo. O conteúdo das* ***contas globais*** *prestadas pelo Chefe do Executivo é diverso do conteúdo das contas dos administradores e gestores de recurso público.* ***As primeiras demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa*** *(União, Estados, DF e Municípios). Revelam o cumprir do orçamento, dos* ***planos de governo, dos programas governamentais****, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se,*

enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71, I 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 a Prefeita 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 encaminhamento das leis do PPA, da LDO e da LOA, coletadas durante a diligência.

O orçamento público ganhou status de verdadeiro plano de trabalho - ou programa de governo, amoldando-se à finalidade genérica da Atividade Financeira do Estado, qual seja, a realização do bem comum. A formalização desse plano de trabalho deve restar consignada em três instrumentos de planejamento: o Plano Plurianual (PPA), as Diretrizes Orçamentárias e o próprio Orçamento, quantificando, de acordo com a capacidade financeira do ente federado, o programa de governo inserido no Plano Plurianual e nas Diretrizes Orçamentárias, em sentido formal a legitimar os atos de obtenção, gerenciamento e aplicação dos recursos públicos.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04412/15

Nos autos, vê-se que o Município elaborou sua legislação orçamentária em harmonia com preceitos legais. Porém, a remessa, em que pese não haver comprometido a instrução dos presentes autos, somente foi apresentada durante a inspeção *in* loco. Cabe, portanto **recomendação** no sentido do envio tempestivo dos instrumentos e multa por descumprimento de normativo deste Tribunal.

Não apresentação de contas individualizadas e consolidadas.

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 - NBC[1]. Segundo a NBC-T-1, aprovada pela Resolução 530/81 do Conselho Federal de Contabilidade, é Princípio Fundamental da Contabilidade:

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

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

2.1.2 - (...)

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

A contabilidade deve refletir, pela sua própria natureza, os fatos reais ocorridos no âmbito da entidade, contudo, como se observa, a falha em apreço não trouxe maiores repercussões quando da efetiva execução orçamentária do Município, cabendo **recomendações** no sentido de não repetir.

[1] 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 04412/15

Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas, no valor de R$111.343,77.

A Lei de Responsabilidade Fiscal elegeu o planejamento como princípio basilar, cuja observância constitui requisito indispensável para se poder adjetivar de responsável a gestão fiscal. Dentre as positivações do mencionado valor genérico, situam-se a obrigação pública de desenvolver ações tendentes à manutenção do equilíbrio das contas do erário e o cumprimento de metas entre receitas e despesas. Veja-se:

Art. 1º. (...).

§ 1º. A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

A respeito da importante Lei de Responsabilidade Fiscal, assim 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." [2]

Tangente ao **déficit na execução orçamentária**, observa-se que, segundo consta no balanço orçamentário consolidado, a execução da receita totalizou R$8.960.926,85, correspondendo a 74,3% da receita prevista. Por sua vez, a execução da despesa totalizou R$9.072.270,62, representando 75,22% da despesa fixada. Assim, registrou-se um déficit na execução orçamentária no montante de R$111.343,77, correspondendo a 1,24% da receita arrecadada. Nesse contexto, levando-se em consideração a acentuada frustração da receita total inicialmente prevista para o exercício, não houve

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

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.

Não-realização de processo licitatório, no montante de R$213.417,71.

Segundo o levantamento produzido pela Auditoria, o montante de despesa indicado como sendo sem licitação foi de R$213.417,71. Conforme quadro demonstrativo, foram consideradas como não licitadas as seguintes despesas:

Objeto	Credor	Valor R$
Aquisição de Pães e Bolos	Adeilton Carlos Feitosa	14.695,00
Locação de Veículos	Augusto Tinor da Silva	11.657,00
Locação de Veículos	W3 Locadora de Veículos Ltda - ME	12.935,00
Aquisição de Combustíveis	Auto Posto Novo Horizonte Ltda	57.325,57
Aquisição de Medicamentos	Cardoso & Dias Ltda - EPP	19.413,47
Locação de Software	E-Ticons-Emp.de Tec.da Inform. & Consultoria	16.000,00
Locação de Palco/Som	Helielson Félix de Souza	9.880,00
Aquisição de Refeições	Lucicreres Araújo Medeiros	20.723,00
Aquisição de Mat. e Abastecimento	Maria de Fátima Bezerra da Silva	15.439,70
Serviços de Comunicações	Telemar Norte Leste S/A	10.015,81
Aquisição de Peças de Motos	Vasconcelos Moto Peças	9.466,00
Materiais Sistema Adutora	Juarez Oliveira	15.867,16
TOTAL R$		**213.417,71**

Fonte: SAGRES.

Em sede de defesa, a gestora alegou que o percentual da despesa não licitada estaria dentro dos padrões releváveis pela jurisprudência desta Corte de Contas. Asseverou, ainda, que estaria anexando procedimentos licitatórios que diminuiriam o valor não licitado. Contudo, apesar da alegação ventilada, não houve a anexação de quaisquer procedimentos conforme indicado pela Auditoria.

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.

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.

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

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 destinada a ocupação de atividades típicas de provimento efetivo, descumprindo a regra da admissão por meio de concurso público.

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.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04412/15

Além disso, a Carta Magna vigente, abrandando a determinação contida no dispositivo supra, permite que União, Estados, Distrito Federal e Municípios efetuem contratações, em caráter temporário, para atender a excepcional interesse público, conforme se observa da dicção do inciso IX do art. 37, *in verbis:*

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

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

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

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

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

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.

Conforme levantamento de Unidade Técnica, concretizado com base no SAGRES, observou-se que a quantidade de servidores contratos por excepcional interesse público, durante o exercício de 2014, foi ampliada, sendo registrados 22 contratos precários no mês de janeiro e 61 ao término do ano.

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

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

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".[3]

Por todo o exposto, sobre as contas da Senhora ÍRIS DE CÉU DE SOUSA HENRIQUE, na qualidade de Prefeita e gestora administrativa do Município de **Zabelê**, relativa ao exercício de **2014**, VOTO no sentido de que o Tribunal decida:

I. DECLARAR o ATENDIMENTO PARCIAL às exigências da LRF, parcial em razão do déficit apurado;

II. JULGAR REGULARES COM RESSALVAS as contas de gestão administrativa, à luz da competência conferida ao Tribunal de Contas pelo inciso II, art. 71, da Constituição Federal, ressalvas em razão do não encaminhamento tempestivo da legislação orçamentária, das despesas sem licitação e das contratações por tempo determinado;

III. APLICAR MULTA de R$3.000,00 (três mil reais) à Senhora ÍRIS DE CÉU DE SOUSA HENRIQUE, em razão do não encaminhamento tempestivo da legislação orçamentária, das despesas sem licitação e das contratações por tempo determinado, com fundamento nos incisos II e IV do art. 56 da Lei Complementar Estadual 18/93), **assinando-lhe o prazo** de **30 (trinta) dias** para recolhimento voluntário ao Tesouro do Estado, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva;

IV. RECOMENDAR à gestão no sentido de adotar providências para evitar as falhas diagnosticadas pela Auditoria e guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal e às normas infraconstitucionais pertinentes; e

V. 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 RI do TCE/PB

[3] "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 04412/15

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE–PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 04412/15**, sobre as contas da Senhora **ÍRIS DE CÉU DE SOUSA HENRIQUE**, na qualidade de Prefeita e gestora administrativa do Município de **Zabelê**, relativa ao exercício de **2014**, **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 apurado;

II) JULGAR REGULARES COM RESSALVAS as contas de gestão administrativa, à luz da competência conferida ao Tribunal de Contas pelo inciso II, art. 71, da Constituição Federal, ressalvas em razão do não encaminhamento tempestivo da legislação orçamentária, das despesas sem licitação e das contratações por tempo determinado;

III) APLICAR MULTA de R$3.000,00 (três mil reais), correspondente a **66,8 UFR-PB**[4] (sessenta e seis inteiros e oito décimos de Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba), à Senhora ÍRIS DE CÉU DE SOUSA HENRIQUE, em razão do não encaminhamento tempestivo da legislação orçamentária, das despesas sem licitação e das contratações por tempo determinado, com fundamento nos incisos II e IV do art. 56 da Lei Complementar Estadual 18/93), **assinando-lhe o prazo de 30 (trinta) dias** para recolhimento voluntário ao Tesouro do Estado, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva;

IV) RECOMENDAR à gestão no sentido de adotar providências para evitar as falhas diagnosticadas pela Auditoria e guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal e às normas infraconstitucionais pertinentes; e

V) 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 RI do TCE/PB.

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

[4] Regimento Interno do TCE/PB. Art. 140. (...). § 2º. O Acórdão que resultar em imposição de multa ou condenação do responsável ao ressarcimento de valores aos cofres públicos deverá indicar necessariamente o valor do débito em moeda corrente na data da imputação e no correspondente valor em Unidade Financeira de Referência (UFR-PB), ou outro índice que, por determinação legal ou opção do Tribunal, substitua-o como indexador.
Valor da última UFR-PB fixado em 44,91 - referente a junho/2016, divulgado no site oficial da Secretaria de Estado da Receita da Paraíba (http://www.receita.pb.gov.br/ser/info/indices-e-tabelas/ufr-pb).

Em 29 de Junho de 2016

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
PRESIDENTE

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

Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR

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

Sheyla Barreto Braga de Queiroz
PROCURADOR(A) GERAL