



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05432/17

Origem: Prefeitura Municipal de Santa Inês

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2016

Responsável: João Nildo Leite (Prefeito)

Advogado: Paulo Ítalo de Oliveira Vilar (OAB/PB 14233)

Contadora: Clair Leitão Martins Diniz (CRC/PB 4395/O)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de Santa Inês. Exercício de 2016. 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. Fatos passíveis de recomendação. Atendimento integral da LRF. Regularidade com ressalvas das contas. Recomendação.

ACÓRDÃO APL – TC 00599/19**RELATÓRIO**

1. O presente processo trata da prestação de contas anual do Senhor JOÃO NILDO LEITE, na qualidade de Prefeito do Município de **Santa Inês**, relativa ao exercício de **2016**.
2. A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o **relatório inicial** de fls. 709/787, através do Auditor de Contas Públicas (ACP) Carlos Alberto Oliveira, subscrito pelo Chefe de Divisão, ACP Gláucio Barreto Xavier, e pelo Chefe de Departamento, ACP Sebastião Taveira Neto, com as colocações e observações a seguir resumidas:
 - 2.1. Apresentação da **prestação de contas** no **prazo** legal, em conformidade com a Resolução Normativa RN – TC 03/2010;
 - 2.2. Segundo dados do IBGE (censo 2010 - estimativa 2016) o Município de **Santa Inês** possui 3.595 **habitantes**, sendo 1.453 habitantes da zona urbana e 2.142 habitantes da zona rural;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05432/17

- 2.3. A **lei orçamentária anual** (Lei 224/2015) **estimou a receita** em R\$26.229.697,00 e **fixou a despesa** em igual valor, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R\$13.114.848,50, correspondendo a 50% da despesa fixada na LOA;
- 2.4. A **receita total arrecadada** correspondeu a R\$13.328.462,53, sendo R\$12.633.873,60 em receitas **correntes**, já descontada a transferência do montante de R\$1.808.770,56 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEB, e R\$694.588,81 em receitas de **capital**;
- 2.5. A **despesa executada** totalizou R\$11.235.110,43, sendo R\$599.559,94 do Poder Legislativo. Quanto às categorias econômicas foram executados R\$11.039.930,23 em despesas **correntes** (R\$599.559,94 do Poder Legislativo), e R\$195.180,20 em despesas de **capital**;
- 2.6. O **balanço orçamentário consolidado** apresentou **superávit** equivalente a 15,71% (R\$2.093.352,10) da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R\$3.073.873,95, sendo R\$2.947,20 em caixa e R\$3.070.926,75 em Bancos; e o **balanço patrimonial consolidado** consignou **superávit financeiro** (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R\$1.650.156,36;
- 2.7. Foram realizados 27 **procedimentos licitatórios** para despesas de R\$2.968.969,89, indicando a realização de despesas sem licitação no montante de R\$168.978,51;
- 2.8. Os gastos **com obras** e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$71.910,16, correspondendo a 0,64% da despesa orçamentária;
- 2.9. Os **subsídios** percebidos pelo Prefeito foram de R\$144.086,42. Já no caso do Vice-Prefeito, os valores percebidos totalizaram R\$72.086,42 estando dentro do valor permitido pela Lei Municipal;
- 2.10. **DESPESAS CONDICIONADAS:**
 - 2.10.01. **FUNDEB:** aplicação do montante de R\$1.462.566,34, correspondendo a **71,15%** dos recursos do FUNDEB (R\$2.055.744,03) na remuneração do magistério da educação básica;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05432/17

- 2.10.02. Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE):** aplicação do montante de R\$3.414.780,17, correspondendo a **37,18%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R\$9.184.093,62;
- 2.10.03. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE):** aplicação do montante de R\$1.526.784,29, correspondendo a **17,71%** das receitas componentes da base de cálculo – RIT menos deduções legais (R\$8.622.963,04);
- 2.10.04. Pessoal (Poder Executivo):** gastos com pessoal do Poder Executivo de R\$5.694.871,35 correspondendo a **45,08%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$12.633.873,72;
- 2.10.05. Pessoal (Ente):** gasto do pessoal do Município, após a inclusão dos gastos do Poder Legislativo, no montante de R\$336.043,27, totalizou R\$6.030.914,62, correspondendo a **47,74%** da RCL;
- 2.10.06.** Caso as obrigações patronais sejam adicionadas aos cálculos de pessoal, o percentual do Município passará para **58,56%** e o do Executivo para **55,27%**;
- 2.11.** Ao final do exercício, o quadro de **pessoal** do Poder Executivo era composto de 333 servidores distribuídos da seguinte forma:

Tipo de Cargo	Jan	AV%	Abr	AV%	Ago	AV%	Dez	AV%	Jan/Dez AH%
Benefício previdenciário temporário	2	0,75	1	0,30	1	0,31	1	0,30	-50,00
Comissionado	21	7,89	28	8,43	27	8,26	28	8,41	33,33
Contratação por excepcional interesse público	25	9,40	86	25,90	82	25,08	85	25,53	240,00
Efetivo	210	78,95	209	62,95	210	64,22	211	63,36	0,48
Eletivo	8	3,01	8	2,41	7	2,14	8	2,40	0,00
TOTAL	266	100,00	332	100,00	327	100,00	333	100,00	25,19



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05432/17

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

2.13. Sobre a **Transparência da Gestão e Acesso à Informação**, de acordo com o estabelecido na LC 131/2009 e na Lei Federal 12.527/11, a página eletrônica da Prefeitura foi avaliada em novembro de 2016, tendo a Auditoria, com base nos critérios legais, elaborado o quadro a seguir:

RESUMO					
Temas / Parâmetros	Pontuação Máxima	% Máximo		Pontuação Recebida	% Recebido
1 - CONTEÚDO	500	50%		245	4,9
2 - SÉRIE HISTÓRICA E FREQUÊNCIA DE ATUALIZAÇÃO	300	30%		60	2,0
3 - USABILIDADE	200	20%		170	8,5
PONTUAÇÃO TOTAL	1.000	100%		475	4,8

Fonte: <http://tce.pb.gov.br/indice-de-transparencia-publica/relatorio-diagnostico-transparencia-publica/santa-ines>

2.14. Ao final do exercício, o Município apresentou suficiência financeira, para pagamentos de despesas de curto prazo, no montante de R\$1.929.754,00:

Especificação	Valor (R\$)
1. Disponibilidades em 31/12/2016	3.073.873,95
2. Restos a Pagar	238.656,59
3. Depósitos	159.346,28
4. Consignações	505.937,88
5. Ajustes	746.117,08
6. Disponibilidade de Caixa Ajustada (1-2-3-4-5)	1.929.754,00

Suficiência Financeira

Fonte: PCA, SAGRES, Anexo XX e Constatações da Auditoria

2.15. Repasse ao **Poder Legislativo** no montante de R\$601.565,64, representando 7% da receita tributária do exercício anterior. O repasse correspondeu a 95,49% do valor fixado no orçamento (R\$630.000,00);

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

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

2.18. Não foi realizada **diligência in loco**;

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05432/17

3. Devidamente intimada, a autoridade responsável apresentou defesa (fls. 796/999), sendo analisada pela Auditoria em relatório de fls. 1006/1015, da lavra do Técnico de Contas Públicas Ricardo da Franca Monteiro Freire, subscrito pelo Chefe de Divisão, ACP Sebastião Taveira Neto, no qual foi registrada a permanência das seguintes eivas:
 - 3.1. Não-realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações, no montante de R\$168.978,51;
 - 3.2. Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis, no valor de R\$393.308,73
 - 3.3. Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, contrariando a exigência de realização de concurso público.
4. Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em cota da lavra da Procuradora Isabella Barbosa Marinho Falcão (fls. 1018/1020), solicitou a complementação de informações relacionadas à dívida pública municipal e aos recolhimentos previdenciários.
5. Relatório complementar da Auditoria, fls. 1023/1027, formulado pelo ACP Sebastião Taveira Neto, indicando as seguintes informações:
 - 5.1. **Quanto ao Regime Geral de Previdência Social**, administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social - RGPS/INSS, os recolhimentos patronais totalizaram R\$1.110.188,72, estando R\$3.139,43 abaixo da estimativa de R\$1.113.328,15. A Auditoria entendeu como insignificante o valor não recolhido;
 - 5.2. A **dívida municipal**, ao final do exercício, correspondia a R\$3.150.675,93, representando 24,94% da Receita Corrente Líquida, dividindo-se nas proporções de 45,18% e 54,82%, entre dívida flutuante e dívida fundada, respectivamente. Os principais componentes da dívida fundada são:

Especificação	Saldo anterior 31/12/2015 (R\$)	Valor informado 2016 (R\$)	Valor Constatado 2016 (R\$)
Precatórios	0,00	0,00	0,00
Previdência (RGPS)	1.833.447,84	1.726.958,34	1.726.958,34
Previdência (RPPS)	0,00	0,00	0,00
Empresa de Fornecimento do serviço de água e Esgoto	0,00	0,00	0,00
Empresa de Fornecimento do serviço de energia elétrica	0,00	0,00	0,00
TOTAL	1.833.447,84	1.726.958,34	1.726.958,34

Fontes: PCA – Anexo 16 – pag. 218 e 254



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05432/17

No que diz respeito a dívida flutuante, temos:

DESCRIÇÃO	SALDO ANTERIOR	MOVIMENTO DO EXERCÍCIO			SALDO P/EXEC. SEGUINTE
		INSCRIÇÃO	PAGTO.	CANCEL.	
RESTOS A PAGAR	857.095,34	238.656,59	238.656,59	207.428,26	758.433,43
DEPÓSITOS	601.788,16	926.377,02	862.881,02	0,00	665.284,16
TOTAL	1.458.883,50	1.165.033,61	992.771,26	207.428,26	1.423.717,59

Com relação aos limites legais, tem-se que:

Especificação	Apurado		Limite	
	Valores (R\$)	% RCL	Valor (R\$)	% RCL
Dívida Consolidada Líquida	2.759.929,64	21,85	15.160.648,46	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 – Anexo 17 – pág. 255

6. Chamado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em Parecer da lavra da Procuradora Isabella Barbosa Marinho Falcão (fls. 1030/1038), opinou pela: 1. **Regularidade com ressalvas** das contas; 2. **Atendimento parcial** às determinações da LRF; 3. **Aplicação de Multa**; e 4. **Recomendação**;
7. Retrospectivamente, o referido gestor obteve os seguintes resultados em exercícios anteriores, conforme decisões cadastradas no Sistema TRAMITA:

Exercício 2013: Processo TC 04121/14. Parecer PPL – TC 00091/15 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00499/15 (**regularidade** das contas de gestão, **atendimento parcial** da LRF, **multa** de R\$2.000,00 e **recomendação**);

Exercício 2014: Processo TC 04510/15. Parecer PPL – TC 00084/17 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00470/17 (**regularidade** das contas de gestão, **atendimento integral** da LRF e **recomendação**);

Exercício 2015: Processo TC 04202/16. Parecer PPL – TC 00053/18 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00151/18 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão, **atendimento parcial** da LRF, **multa** de R\$2.000,00 e **recomendação**).
8. O processo foi agendado para a presente sessão, com as intimações de estilo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05432/17

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05432/17

administrativa, a Corte de Contas julga as contas dos responsáveis sem qualquer ingerência do Parlamento, para os fins de atribuir-lhes ou liberá-los de responsabilidade.

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

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

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05432/17

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).

Depreende-se, pois, que o Prefeito ao exercer “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, nos casos previstos na Lei de Licitações, no montante de R\$168.978,51.

No levantamento inicialmente produzido, a Auditoria apontou a realização de possíveis despesas sem licitação, no montante de R\$168.978,51. Conforme quadro demonstrativo elaborado à fl. 714:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05432/17

Nome do Credor	Objeto	Valor (R\$)
Aldo Moura Xavier Dantas	Serviços de engenharia na fiscalização e medição nas obras contratadas pelo Município.	13.200,00
Antônio Orlando L. de Lacerda Eneide Alvarenga T.V. Ramalho	Aquisição de medicamentos destinados à Farmácia Básica	27.034,61 18.068,21
Dical Veículos Peças e Serviços	Aquisição de peças destinadas à manutenção da Ambulância, placa QFF 6587	14.895,65
Francisco de Figueiredo	Locação de Microônibus, placa OFG 3735, para ficar à disposição da Secretaria de Saúde.	48.000,00
Edgar Pereira Carreiro Júnior Eirele	Confecção de prótese dentárias destinadas a pacientes do Município.	15.138,00
Ejane da Rocha - ME	Aquisição de ar-condicionados	9.050,00
Rosini Leite Manicoba	Aquisição de caibro, linhas, portas e janelas de madeira	12.435,00
So Tratores Comércio de Peças	Aquisição de peças para manutenção dos veículos Motoniveladora e Retroescavadeira	11.157,04
TOTAL		168.978,51

Fonte: SAGRES e Doc. TC nº 64066/17.

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.

Cumpra 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 despesas remanescerem como sendo realizadas sem procedimentos de licitação durante o exercício, a Auditoria desta Corte **não acusou qualquer excesso de preço ou falta de fornecimento dos bens nele noticiado**, além de haver indicação nos autos de despesas licitadas em montante três milhões de reais. Assim, a matéria comporta as **recomendações** devidas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05432/17

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

Apontou o Órgão de Instrução que o montante de R\$393.308,73, concernente a despesas com pessoal, foram contabilizadas no elemento 36 (Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física) em desacordo com os artigos 86 a 106 da Lei 4.320/64.

Na defesa, o interessado alegou que os valores contabilizados no elemento de despesa citado pela Auditoria tiveram como fundamento legal o Manual de Contabilidade Pública e as determinações contidas na Portaria Interministerial 163, de 4 de maio de 2001, que traz no seu conteúdo que o elemento de despesa “36” refere-se a Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física, que são despesas orçamentárias decorrentes de serviços prestados por pessoa física de forma eventual e pagos diretamente a esta e não enquadrados nos elementos de despesa específicos, tais como remuneração de serviços de natureza eventual, prestado por pessoa física sem vínculo empregatício; estagiários, monitores diretamente contratados; gratificação por encargo de curso ou de concurso; diárias a colaboradores eventuais; locação de imóveis; salário de internos nas penitenciárias; e outras despesas pagas diretamente à pessoa física.

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 - NBC¹. 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 - (...)

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 05432/17

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.

Assim, deve a gestão municipal adotar as providências cabíveis para evidenciar de forma clara os gastos com pessoal do Município em 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.

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

No caso em comento, a Auditoria desta Corte de Contas apontou como eiva algumas contratações temporárias de servidores, descumprindo a regra da admissão por meio de concurso público.

O interessado, em suma, alegou que as “*contratações efetivadas pelo defendente foram pautadas na Lei Municipal nº 198/2013, que sequer foi objeto de análise pela Corte de Justiça da Paraíba, justamente em razão de que houvera sido declarada a inconstitucionalidade da antiga Lei nº 148/2008*”. Acrescentou que está realizando concurso público para provimento de cargos.

Ao final do exercício, o quadro de pessoal do Poder Executivo era composto de 333 servidores distribuídos da seguinte forma:

Tipo de Cargo	Jan	AV%	Abr	AV%	Ago	AV%	Dez	AV%	Jan/Dez AH%
Benefício previdenciário temporário	2	0,75	1	0,30	1	0,31	1	0,30	-50,00
Comissionado	21	7,89	28	8,43	27	8,26	28	8,41	33,33
Contratação por excepcional interesse público	25	9,40	86	25,90	82	25,08	85	25,53	240,00
Efetivo	210	78,95	209	62,95	210	64,22	211	63,36	0,48
Eletivo	8	3,01	8	2,41	7	2,14	8	2,40	0,00
TOTAL	266	100,00	332	100,00	327	100,00	333	100,00	25,19



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05432/17

Como se pode observar, em dezembro daquele ano, o quantitativo de servidores efetivos era de 211, enquanto que o número de servidores contratados era de 85, representando este o percentual de 40,28% daquele. Vale ressaltar que a Lei Municipal 198/2013 autoriza a contratação de servidores temporários nos critérios nela inseridos. Ademais, não consta, nos autos, que a citada lei tenha sido contestada sua validade no âmbito judicial.

De toda forma, 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.

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05432/17

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”.

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.

Por todo o exposto, sobre a PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO ADMINISTRATIVA DE RECURSOS PÚBLICOS, a cargo do Senhor JOÃO NILDO LEITE, na qualidade de Prefeito do Município de **Santa Inês**, relativa ao exercício de **2016**, VOTO no sentido de que este Tribunal decida:

I) DECLARAR O ATENDIMENTO INTEGRAL às exigências da LRF;

II) 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 dos fatos passíveis de recomendação;

III) 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

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 Regimento Interno do TCE/PB.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05432/17***DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE–PB**

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 05432/17**, sobre a Prestação de Contas de Gestão Administrativa de Recursos Públicos, a cargo do Senhor JOÃO NILDO LEITE, na qualidade de Prefeito e Ordenador de Despesas do Município de **Santa Inês**, relativa ao exercício de **2016**, **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 INTEGRAL às exigências da LRF;

II) 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 dos fatos passíveis de recomendação;

III) 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

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 Regimento Interno do TCE/PB.

Registre-se e publique-se.

TCE - Sala das Sessões do Tribunal Pleno.

Plenário Ministro João Agripino.

João Pessoa (PB), 18 de dezembro de 2019.

Assinado 19 de Dezembro de 2019 às 12:13



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 19 de Dezembro de 2019 às 12:09



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 20 de Dezembro de 2019 às 12:01



Assinado Eletronicamente

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

Manoel Antonio dos Santos Neto

PROCURADOR(A) GERAL