



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05.625/17

RELATÓRIO

Sr. Presidente, Srs. Conselheiros, Douto Procurador Geral, Srs. Conselheiros Substitutos

Cuida-se nos presentes autos da Gestão Fiscal e Gestão Geral (**Prestação Anual de Contas**) do **Sr. José Félix de Lima Filho**, ex-Prefeito do município de **Nova Palmeira/PB**, exercício **2016**, encaminhada a este **Tribunal** dentro do prazo regimental.

Após o exame da documentação pertinente, a equipe técnica desta Corte de Contas emitiu o relatório de fls. 786/939, ressaltando os seguintes aspectos:

- A Lei nº 238, de 26.11.2015, estimou a receita em **R\$ 20.822.389,20**, fixando a despesa em igual valor, autorizando, ainda, a abertura de créditos adicionais até o limite de **20%** da despesa fixada na LOA. Desses valores, a receita arrecadada somou **R\$ 12.846.120,94** e a despesa realizada **R\$ 13.451.714,95**. Os créditos adicionais suplementares abertos totalizaram **R\$ 2.366.996,00**, cuja fonte foi a anulação de dotações;
- As aplicações em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino totalizaram **R\$ 3.529.183,62**, correspondendo a **35,35%** do total das receitas de impostos, mais transferências. Em relação ao FUNDEB, as aplicações na valorização e remuneração do magistério alcançaram **91,58%** dos recursos da cota-parte do Fundo;
- Os gastos com Ações e Serviços Públicos de Saúde somaram **R\$ 2.341.702,99**, correspondendo a **24,75%** das receitas de impostos, inclusive transferências;
- Os investimentos em obras públicas somaram **R\$ 339.779,96**, representando **2,53%** da despesa total orçamentária. O seu acompanhamento observará os critérios estabelecidos na RN TC nº 06/2003;
- Não houve excesso na remuneração paga aos agentes políticos do Poder Executivo;
- Os Balanços Orçamentário, Patrimonial e Financeiro foram corretamente elaborados. Este último apresentou, ao final do exercício, um saldo bancário de **R\$ 661.558,65**. Desse total, R\$ 384,09 pertence ao RPPS;
- A Dívida Municipal no final do exercício somou **R\$ 6.317.373,24**, equivalente a **52,67%** da Receita Corrente Líquida – RCL, dividindo-se nas proporções de 46,04% e 53,96% entre fluante e fundada, respectivamente;
- Os gastos com Pessoal atingiram **R\$ 7.662.834,66**, correspondendo a **66,10%** da RCL. Enquanto que os do Poder Executivo, representou **60,52%**;
- Os RGF e REO enviados a esta Corte foram elaborados conforme as normas legalmente estabelecidas, com a comprovação de suas respectivas publicações;
- O repasse para o Poder Legislativo obedeceu aos limites estabelecidos na Constituição Federal;
- Foi realizada diligência *in loco*, no período de 09 a 13 de abril de 2018, para análise do presente processo;
- Há registro de denúncias sobre irregularidades ocorridas no exercício:

Processo TC nº 18843/17 – Denúncia contra atos da Prefeitura Municipal de Nova Palmeira no sentido de que empréstimos consignados realizados por servidores teriam sido pagos pela Prefeitura, sem que houvesse os descontos das parcelas nos contracheques devidos. Evidenciando que a Prefeitura teria arcado com os empréstimos firmados pelos servidores.

A Unidade Técnica identificou 08 (oito) servidores que tiveram seus empréstimos pagos pela Prefeitura, sem que houvesse o desconto. Em 2016, foi constatado o repasse à Instituição Financeira do valor total de **R\$ 26.552,68** (conforme Tabela - fls. 806 dos autos).

A denúncia é considerada **PROCEDENTE**.

Processo TC nº 07640/17 – Denúncia realizada pela **Empresa Sebastião Flávio de Araújo – ME (CNPJ nº 15.706.623/0001-51)** contra o Município de Nova Palmeira, alegando a falta de pagamento pela locação de 02 veículos para o Gabinete do Prefeito, no decorrer do exercício de 2016. De acordo com o denunciante a Prefeitura estava inadimplente com a Empresa, uma vez que deixara de efetuar pagamentos pela locação dos veículos. A dívida da Prefeitura seria de R\$ 31.550,00.

A Auditoria em diligência ao Município tomou conhecimento do Contrato nº 19/2015, firmado entre e Empresa Denunciante e o Município, em 20/03/2015. O Preço do Contrato foi R\$ 64.350,00 e de acordo com a cláusula sétima se encerra o referido contrato ao final do exercício de 2015. Na análise realizada constatou-se que na vigência do contrato, exercício de 2015, todos os pagamentos foram realizados regularmente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05.625/17

No exercício de 2016, não foi localizado qualquer contrato firmado com a empresa denunciante. Ainda assim, a Prefeitura realizou pagamentos à Denunciante no total de R\$ 18.000,00. Portanto, a Administração pagou por serviços sem a formalização do devido contrato e também não houve comprovação da prestação dos serviços em questão.

A Denúncia, portanto, é IMPROCEDENTE no aspecto da falta de pagamentos pelos serviços prestados.

Documento TC nº 68398/17 – Denúncia do atual Prefeito, Sr. Ailton Gomes Medeiros contra atos do ex-Gestor, Sr. José Félix de Lima Filho no sentido de não ter realizado a inscrição e registro na dívida do Município dos precatórios devidos ao Tribunal de Justiça da Paraíba. Assim, o Município estava sendo compelido ao pagamento de dívida relativa a precatórios vencidos em 2016.

A Auditoria analisou a documentação acostada aos autos e verificou a existência de fato de dívida junto ao Tribunal de Justiça da Paraíba. Consta da documentação analisada Ata de Conciliação entre o TJPB e a PM de Nova Palmeira, realizada em 23 de maio de 2017, com vistas ao adimplemento do débito de **R\$ 5.989,35**. A denúncia é **PROCEDENTE**.

Além desses aspectos, o órgão de instrução constatou algumas irregularidades, o que ocasionou a citação do ex-Gestor do município, **Sr. José Felix de Lima Filho**, o qual apresentou sua defesa nesta Corte, conforme consta das fls. 954/1037 dos autos. Do exame dessa documentação, a Unidade Técnica emitiu o relatório de fls. 1045/74 dos autos, entendendo remanescer as seguintes falhas:

- **Ocorrência de Déficit de Execução Orçamentária, no valor de R\$ 605.594,01 (item 5.0.1);**

A defesa salientou que quanto ao déficit observado, no valor de R\$ 605.594,01, equivalente a 4,71% em relação à receita arrecadada, é importante aduzir que todas as despesas realizadas foram necessárias para atender às demandas da municipalidade, as quais não tiveram aumento significativo, com exceção das despesas com salários e obrigações patronais, ocasionando o déficit. A LRF dispõe sobre a prevenção de ocorrências que levam ao desequilíbrio das contas públicas. Vejam que o déficit é momentâneo e não foi provocado por desequilíbrio nas contas públicas. Nessa mesma linha de pensamento esse Tribunal de Contas através do Parecer nº 01863/10 da lavra da Procuradora Ana Teresa Nóbrega, defende que o desequilíbrio entre Receitas e Despesas, quando ausente de dolo e má-fé é passível de recomendações ao Gestor. Ademais, a ocorrência de déficit na execução orçamentária é hipótese mais que corrente na Administração Pública, tendo em vista que o superávit no orçamento seria desprovido de lógica, pois indicaria que o Estado estaria cobrando dos cidadãos mais do que necessita para financiar suas atividades, contrariando assim os princípios do Direito Financeiro e ensejando enriquecimento ilícito da Administração Pública. O Estado ideal a ser buscado é o equilíbrio entre receitas e despesas, não o superávit, situação na qual o déficit, ainda mais quando ínfimo, como é o caso, se torna uma circunstância normal na vida administrativa.

Ademais, essa Corte de Contas já se manifestou reiteradas vezes no sentido de não ser motivo que enseje a reprovação de contas. Como exemplo, o Processo TC nº 04254/11, referente à Prestação de Contas Anuais do Prefeito do Município de Cubati. Também nos autos de Processo TC nº 03100/09 relativo à Prestação de Contas do Prefeito do Município de São José de Espinharas, podemos observar esse mesmo posicionamento. Assim, a irregularidade apontada pela Auditoria não é motivo suficiente para que haja um parecer no sentido da reprovação das contas, conforme própria jurisprudência deste Tribunal de Contas.

O Órgão Técnico diz que a defesa ratifica a irregularidade e não traz qualquer indício de que durante o exercício de 2016 o Gestor tenha adotado procedimentos com vistas à prevenção de riscos ou correção dos desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, portanto, fica mantido o entendimento inicial.

- **Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício, no valor de R\$ 2.337.403,35 (item 5.1.1);**

O Interessado afirmou que o Parecer do MP junto a esta Corte de nº 1863/2010 defende que o desequilíbrio entre receitas e despesas, quando ausente de dolo e má-fé é passível de recomendações. Citou ainda outras decisões desse Tribunal a exemplo do Processo TC nº 02850/12 (Acórdão APL TC nº 536/2013), do Processo TC nº 04654/14 (Acórdão APL TC nº 24/2015) e do Processo TC nº 04475/14 (Acórdão APL TC nº 444/2016) nos quais esta Corte julgou regulares, com ressalvas as contas prestadas, com recomendações na busca do equilíbrio orçamentário e financeiro, a fim de que não haja comprometimento das gestões futuras, afastando a possibilidade de tal pecha macular as contas. Conclui-se assim que, em face dos precedentes existentes neste Tribunal de Contas, o item supracitado não impede a emissão de parecer favorável a presente prestação de contas anuais do Município de Nova Palmeira.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05.625/17

A Auditoria diz que a defesa mais uma vez não apresentou nenhum argumento plausível capaz de justificar a irregularidade apontada inicialmente. Portanto, a Auditoria permanece com o entendimento inicial.

- **Gastos com pessoal do Município de 66,10% em relação à RCL, acima do limite estabelecido no art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal (item 11.1.1);**
- **Gastos com pessoal do Município de 60,52% em relação à RCL, acima do limite estabelecido no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (item 11.1.2);**

O defendente diz que o fato do Município, ao final do exercício, apresentar um quadro de percentuais com gastos de pessoal acima dos limites, não se constitui mácula a Gestão do Prefeito, de acordo com o entendimento extraído do Processo TC nº 01178/11. A Auditoria, no elenco de irregularidades apontadas no processo em pauta, especialmente nos itens 17.3 e 17.4, pontuou tais fatos como se maculáveis fossem, não considerou alguns fatores relevantes tais como que o Gestor em nenhum momento promoveu contratações desenfreadas de modo que elevassem a folha de pagamento, bem como as quedas vertiginosas nos repasses do Fundo de Participação dos Municípios – FPM. A própria Auditoria destacou no seu relatório, o quantitativo de servidores efetivos em janeiro de 2016 era de 272 e em dezembro foi registrado apenas 283, variação de 4,04%; Saliente-se também o fato dos programas federais nas áreas de Educação, Saúde e Ação Social, os quais obrigam o Gestor a contratar temporariamente, uma vez que os mesmos somente funcionam com a contratação de pessoal e o Gestor não pode abrir mão dessas ações que tem recursos liberados a custo zero para o Município.

Ainda, observa-se que, em regra, as sanções institucionais e pessoais, previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, para imbuir coercibilidade às normas de controle de gastos com pessoal, não punem a simples ultrapassagem dos limites mencionados, 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 SOMENTE PELO INCREMENTO DA RECEITA, SEM HAVER NECESSIDADE, EM CONSEQUÊNCIA, DE DIMINUIÇÃO DE DESPESAS, com o consequente comprometimento dos serviços públicos.

Em julgamento recente, O Egrégio Tribunal de Contas, ao analisar o Processo TC nº 04491/15, que tratou da Prestação de Contas Anuais de Diamante, exercício 2014, emitiu o Acórdão APL TC nº 336/2017, no qual se firmou a Regularidade com ressalvas da PCA. Em seu voto, o Relator das Contas, Conselheiro Arnóbio Alves Viana destacou que a ultrapassagem dos limites de gastos com pessoal estabelecidos na LRF é fato ensejador apenas de multa e/ou recomendação ao Gestor.

Em precedente da lavra do Conselheiro-Substituto Renato Sérgio Santiago Melo, nos autos do processo 04305/11 que cuidou da prestação de contas relativa ao exercício financeiro de 2010 do Município de Tavares-PB, esta Egrégia Corte de Contas já decidiu que tal falha não enseja por si só a reprovação da prestação de contas, conforme entendimento uniformizado acerca da matéria, tendo sido a citada prestação de contas aprovada por unanimidade.

O Órgão Técnico diz que a defesa reconhece que ultrapassou os limites impostos pela LRF para os Gastos com pessoal do Executivo e do Município (artigos 19 e 20 da LRF). Os dados apurados no presente processo de análise das contas de 2016 indicam que no encerramento do exercício as despesas com pagamento de pessoal do Ente haviam alcançado o patamar de 66,10% da Receita Corrente Líquida, apurada no mesmo exercício. De acordo com a LRF em seu artigo 23 § 1º, bem como o inciso I do § 3º do artigo 169 da Constituição Federal, o cumprimento dos limites de pessoal poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos. De acordo com o § 2º do mesmo artigo e normativo, é facultada a redução temporária da jornada de trabalho com a adequação dos vencimentos à nova carga horária.

Ainda de acordo com o § 3º do artigo 23 da LRF, não alcançada à 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 de despesas com pessoal. Portanto, a inércia da Gestão poderá acarretar sérios prejuízos ao Ente, tendo em vista que poderá comprometer a obtenção de receitas indispensáveis para um bom desenvolvimento das políticas públicas a seu cargo.

De acordo com a Análise da Prestação de Contas Anual do Município de Nova Palmeira, referente ao exercício de 2016, no encerramento daquele exercício as despesas com pagamento de pessoal do Poder Executivo correspondiam a 60,52% da Receita Corrente Líquida. Assim, tendo em vista os argumentos já expostos, a Auditoria opinou pela manutenção das irregularidades nos termos da apuração inicial.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05.625/17

- **Insuficiência Financeira para pagamentos de curto prazo, no último ano do mandato, no valor de R\$ 2.260.510,63 (item 11.5.1);**

O Interessado diz que convém aclarar que o valor apontado pela Auditoria está levando em consideração a dívida total do município com restos a pagar e consignações, ou seja, todo o montante da dívida ao longo do exercício. Entretanto, o artigo 42 da LRF determina que o valor que deverá ser computado para este fim é apenas dos DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES. Ademais, no Processo TC nº 06465/17, tal pecha fora afastada, de modo que, através do Acórdão APL TC nº 725/2017, esta Corte de Contas emitiu Parecer Favorável e declarou Regularidade das contas de Gestão, deste mesmo exercício (2016) do Município de Serra da Raiz. Portanto, registre-se que o artigo 42 da LRF não veda o empenho de despesas contraídas em período anterior aos dois últimos quadrimestres, mas sim, realização de novos compromissos, nos dois últimos quadrimestres, por meio de contratos, ajustes ou outras formas de contratação, sem que haja disponibilidade de caixa suficiente para seu pagamento.

O Órgão Técnico diz que a disponibilidade de caixa verificada em 31/12/2016 era de R\$ 661.173,88, insuficiente para cobertura dos restos a pagar de R\$ 3.362.185,44, registrados no final do exercício, contrariando claramente o artigo 42 da LRF. Considerando o fato, a Auditoria manteve a falha inicial.

- **Recolhimento de Empréstimos consignados (em valores superiores ao retido), da ordem de R\$ 557.686,49 (item 11.5.1);**

A defesa diz que o Corpo Técnico apontou que 08 (oito) servidores tiveram parcelas de empréstimos consignados contratados pelos mesmos e pagas pela Prefeitura Municipal de Nova Palmeira, a saber: *Wilma das Vitórias Santos de Castro (Secretária Municipal)*, *Govinda Deva dos Santos Dantas (Enfermeira)*, *Janicleide Oliveira de Vasconcelos (Professora)*, *Vitória Maria dos Santos Macedo (Assessora)*, *Maria das Graças Santos de Castro Filha (Auxiliar de Serviços Gerais)*, *Mercia Alves de Vasconcelos (Professora)*, *Adjaly Ohana Santos Alves (Técnico em Enfermagem)* e *Denis Klay Medeiros de Lima (Agente de Limpeza Urbana)*. A Prefeitura repassou à entidade financeira, em 2016, o total de R\$ 26.552,68, relativos ao pagamento das parcelas dos empréstimos contratados pelos servidores acima mencionados, conforme Tabela às fls. 1062 dos autos.

Segundo a Contabilidade, a falha prende-se tão somente a erro na confecção do relatório contábil Demonstrativo da Dívida Flutuante. Na coluna pagamento consta duplicação de valores, implicando assim na falha observada (quadro de fls. 1063). A Contabilidade refez o relatório Demonstrativo da Dívida Flutuante – Consolidada, apontando um saldo a pagar positivo de R\$ 147.207,30.

De outro norte, no que tange ao montante de R\$ 26.552,68, relativo aos servidores elencados na Denúncia (Processo TC nº 18843/17), o equívoco verificado ocorreu, haja vista que o setor de administração, responsável pela folha, não procedeu com os descontos nos contracheques dos servidores listados. Todavia, tal equívoco fora solucionado, inclusive acordado com os servidores com o desconto nos contracheques. Desta feita, cientes do equívoco, os próprios servidores requereram junto ao município que se procedesse ao desconto em seus salários. Assim, os servidores: Govinda Deva dos Santos Dantas, Janicleide Oliveira de Vasconcelos, Vitória Maria dos Santos Macedo, Maria das Graças Santos de Castro, Mercia Alves de Vasconcelos, Adjaly Ohana Santos Alves e Denis Klay Medeiros de Lima, desde janeiro de 2017, estão com os descontos implantados nos seus respectivos contracheques, relativos às parcelas desses empréstimos contratados (doc. fls. 1065/8).

A Auditoria diz que os contracheques apresentados pela defesa são referentes ao mês de janeiro de 2017, quando a Gestão do Sr. José Félix de Lima Filho já havia terminado, não sanando, portanto, a irregularidade ocorrida em 2016.

- **Inexistência de Contrato e/ou Termos de Ajustes de Direitos ou Obrigações, para despesas com locação de Veículo, no valor de R\$ 18.000,00 [Denúncia – Processo TC nº 07640/17] (item 15.2);**

O Gestor informou que tal falha foi em decorrência da Denúncia protocolada neste Tribunal (Processo TC nº 07640/17), na qual a Empresa Sebastião Flávio de Araújo – ME (CNPJ nº 15.706.623/0001-51) alegava falta de pagamento, no valor de R\$ 31.550,00 relativos ao Contrato de Locação nº 19/2015, cujo objeto foi a locação de 02 veículos para o Gabinete do Prefeito. A Auditoria, após suas análises, comprovou que não havia nenhum valor pendente de pagamento pelo Município a referida empresa em relação ao Contrato já mencionado, afirmou que todos os valores devidos foram quitados até a vigência original do Contrato que se encerrara em dezembro de 2015.

Acontece que foram identificados pagamentos no exercício de 2016, da ordem de R\$ 18.000,00 para essa empresa e segundo a Auditoria não estavam mais acobertados pelo Contrato nº 19/2015, uma vez que esse já havia encerrado sua vigência no final do exercício anterior (2015).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05.625/17

Assim, a Auditoria apontou pagamento sem contrato e ainda questionou a prestação dos serviços pela Empresa Sebastião Flávio de Araújo – ME.

Contudo, convém esclarecer que a Edilidade em tempo algum pagou por serviços sem a formalização do instrumento legal, qual seja o contrato. No período de 2016, vimos informar a existência de Termo Aditivo nº 01 ao Contrato Original, o qual prorrogou a vigência deste por mais 180 dias, a contar de 1º de janeiro de 2016 (doc fls. 1036 dos autos). Logo, destacamos a existência do instrumento contratual, bem como a devida prestação dos serviços pela Contratada em 2016 e devidamente pagos pelo Município, no valor de R\$ 18.000,00, não havendo nenhuma irregularidade na despesa em questão.

A Auditoria informa que na diligência *in loco* no período de 09 a 13 de abril de 2018, o único documento encontrado foi o Contrato original nº 19/2015, nenhum aditivo foi apresentado, razão pela qual mantém a falha.

- **Omissão de valores da Dívida Fundada, relativos a precatórios no valor de R\$ 5.989,35 (item 15.3);**

Argumenta o defendente que se trata de uma Denúncia (Documento TC nº 68398/17) encaminhada pelo atual Prefeito do Município, contra atos do ex-Gestor, Sr. José Félix de Lima Filho, no sentido do não pagamento de precatórios vencidos no exercício de 2016, no valor de R\$ 5.989,35, sem o devido registro na dívida municipal.

Acerca da pecha, a própria Auditoria menciona que a situação fora ajustada entre o Município e o Tribunal de Justiça da Paraíba para pagamento do referido valor. Esta Colenda Corte de Contas já firmou jurisprudência no sentido de que estas são falhas meramente formais, de menor monta, que não podem macular a prestação de contas, ensejando no máximo recomendações ao Gestor para que tenha mais diligência no registro contábil.

O Órgão Auditor diz que a defesa apenas ratificou a irregularidade, portanto, permanece a falha.

Ao se pronunciar sobre a matéria, o Ministério Público Especial, através da Douta **Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz**, emitiu o Parecer nº 1295/2018, anexado aos autos às fls. 1077/86, com as seguintes considerações:

Quanto à ocorrência do *Déficit na Execução Orçamentária*, sem adoção de providências efetivas, no valor de R\$ 605.594,01; do *Déficit Financeiro* ao final do exercício, no valor de R\$ 2.337.403,35 e a *Insuficiência Financeira* para pagamentos de curto prazo, no valor de R\$ 2.260.510,63, em tese, as máculas atentam contra o princípio do equilíbrio das finanças públicas, espírito com princípio basilar, cuja observância constitui requisito indispensável para se poder adjetivar uma gestão fiscal responsável. Tal preceito envolve a obrigação a obrigação pública de desenvolver ações tendentes à manutenção do equilíbrio das contas do erário e o cumprimento de metas entre receitas e despesas. Ademais, a Lei nº 4.320/64 que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, estabelece ser obrigação dos entes. Neste norte, a Lei de Responsabilidade Fiscal prevê, em seu artigo 9º, ações a serem tomadas pelos Gestores, como a limitação de empenhos, para alcance dos objetivos financeiros.

Ao Prefeito caberia ter demonstrado a tomada das ações previstas em lei com vistas a garantir o alcance das metas de resultado estipuladas, o que não foi feito. Salieta-se que a negligência nesta questão é tipificada pela Lei de Crimes Fiscais – Lei nº 10.028/2000, como infração administrativa contra as leis de finanças públicas.

Em relação à insuficiência financeira para pagamentos de curto prazo, foi verificado pela Unidade Técnica que, em 31/12/2016, a disponibilidade em caixa era de R\$ 661.173,88, quantia insuficiente para cobertura dos restos a pagar no total de R\$ 3.362.185,44, registrados nos final do exercício. Ora, o artigo 42 da LRF veda que se contraia obrigações sem o respectivo lastro financeiro. O objetivo da norma é impedir que, nos períodos eleitorais, sejam assumidas despesas sem o suficiente respaldo financeiro para honrá-los no exercício, evitando assim, uma herança de dívida para a nova gestão. Esta irregularidade fere o princípio do equilíbrio fiscal, bem como constitui fato contrário às normas de gestão fiscal responsável.

Tamanha é a gravidade da transgressão mencionada, que o Código Penal, em seu artigo 359-C, com disposição incluída pela Lei nº 10.028/2000, tipificada como crime a constatação da Equipe Técnica. As irregularidades em tela pesam negativamente na análise das contas, além de ensejar a aplicação da multa prevista no supracitado normativo;

No tocante aos Gastos com Pessoal acima dos limites dos artigos 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, essa ultrapassagem aos limites estabelecidos enseja a recomendação de medidas de ajuste a teor do disposto no artigo 23 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF). Destaque-se a criação pela LRF de um sistema de controle de gastos com pessoal a partir do estabelecimento de limites máximos (54% da Receita Corrente Líquida) e prudencial (correspondente a 95% do Limite Máximo), indicando providências quando um ou outro for alcançado ou ultrapassado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05.625/17

Na esteira dos dispositivos transcritos, 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 (54%), além das medidas previstas no artigo 22 da LRF, o Administrador deve, imediatamente, tomar as providências elencadas nos §§ 3º e 4º do artigo 169 da Constituição Federal, eliminando o percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes.

In casu, apesar de o Prefeito alegar que quando assumiu o cargo ainda não tinha quadro funcional formado, já havia um número grande de contratados e comissionados, da gestão anterior, não havendo razão para o aumento desses servidores, conforme ocorreu segundo quadros apresentados pela Auditoria, fls. 3788/3789. Cabe, contudo, observar que, em regra, as sanções institucionais e pessoais previstas para imbuir de coercibilidade as 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. Assim, pela aplicação de sanção pecuniária ao gestor de Nova Palmeira;

No que se refere aos *Empréstimos Consignados dos Servidores*, demonstrando recolhimentos a maior que o inscrito, no valor de R\$ 557.686,49 (documento fls. 44 dos autos), foi informado pelo denunciante que oito servidores tiveram parcelas de seus empréstimos consignados pagas pelas pelo Município de Nova Palmeira, valores que totalizaram a quantia de R\$ 26.552,68. Mas a Unidade de instrução, em análise do Demonstrativo da Dívida Flutuante constatou saídas de recursos maiores que as dívidas do exercício e retenções no montante de R\$ 557.686,49.

Observe-se que no exercício de 2015 essa mesma falha foi verificada. O Gestor alegou ter havido falha ocorreu por o setor responsável pela folha não ter procedido aos descontos nos contracheques dos servidores mencionados na denúncia, mas que a situação foi solucionada, uma vez que ficou acordado com os servidores o desconto nos contracheques. O defendente informou que os próprios servidores requereram a devolução dos valores. O Gestor juntou cópias de contracheques das servidoras Govinda Deva dos Santos Dantas, Janicleide Oliveira de Vasconcelos e Maria das Graças Santos de Castro Filha, em que foram efetuados os descontos dos empréstimos consignados, a partir de janeiro de 2017.

De outra parte, a servidora Wilma das Vitórias Santos de Castro protocolou, na Secretaria de Administração, o pedido de parcelamento dos valores, referentes à devolução com descontos no contracheque, estando pendente de decisão da atual gestão. A Unidade Técnica observou que os contracheques apresentados correspondem aos meses de janeiro de 2017, portanto, em data posterior ao período da gestão do Sr. José Felix de Lima Filho, não sanando a eiva apontada.

Importa destacar que a irregularidade em comento não encerra erro formal, ou mera divergência, sem conseqüências ao erário. Se há a verificação de pagamento de empréstimos cuja responsabilidade não é do ente público, bem como valor a maior repassado à instituição bancária sem justificativas, esses montantes devem ser ressarcidos ao erário. Vale destacar que a realização de despesas sem o correspondente cumprimento da condição do pagamento, segundo o artigo 63 da Lei nº 4320/64, tanto afronta os princípios da Administração Pública, como configura ato de improbidade administrativa, previsto no artigo 10, XI, da Lei nº 8429/92.

Destarte, pela aplicação do Débito no montante de R\$ 557.686,49, assim como a aplicação de multa prevista no artigo 55 da LOTCE/PB, representação ao Ministério Público Comum e procedência da denúncia decorrente do Processo TC nº 18843/17, anexada aos presentes.

No tocante à *Inexistência de Contrato e/ou Termos de Ajustes de Direitos e Obrigações e Ausência de Documentos comprobatórios de despesas*, no valor de R\$ 18.000,00, também decorre da análise de denúncia em que a Empresa Sebastião Flávio de Araújo – ME alegou a inadimplência de contrato firmado com o Município de Nova Palmeira, cujo objetivo seria a locação de 02 (dois) veículos para o Gabinete do Prefeito, durante o exercício de 2016.

Em inspeção *in loco*, realizada de 09 a 13/04/2018, a Unidade de instrução constatou todos os pagamento reclamos pela denunciante e ainda que pagamentos realizados em 2016 à citada empresa, contratada em 2015, não tiveram respaldo jurídico, já que não localizado qualquer aditivo ao contrato nº 019/2015, bem como não constatou qualquer comprovação desses serviços pagos em 2016. Por ocasião da defesa o Gestor apresentou aditivo prorrogando o prazo do contrato por mais 180 dias, a partir de 01 de janeiro de 2016, sem sequer apresentar a publicação desse ato, demonstrando indícios de que esse aditivo não existia na época da inspeção *in loco* realizada pelos técnicos desta Corte de Contas. Não foi apresentada qualquer comprovação da prestação dos serviços em 2016 pela empresa denunciante. Ora, toda despesa deve ser devidamente comprovada para que seja legítima, sendo que a prestação de contas deve ser completa, caso contrário será o mesmo que não tê-la realizado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05.625/17

Desta forma, a despesa é ilegítima se não houver a comprovação de que gasto real (sem apresentação de nota fiscal, celebração de convênio, plano de trabalho, entre outras formalidades) ou sem comprovação de que houve o efetivo cumprimento da contraprestação devida (ausência de apresentação de documento hábil para comprovar o gasto em favor do Poder Público). Esta apresentação faz prova *juris tantum*. Esse duplo aspecto da prestação de contas - formal e material, respectivamente - está constitucionalmente previsto (art 74, II).

Como se extrai dessa Lei, a despesa a cargo do erário deve ser atestada com os comprovantes da entrega do material ou da prestação do serviço, incluindo-se a realização de obra pública. A não comprovação da despesa enseja a repetição da quantia indevidamente gasta aos cofres públicos municipais, a aplicação da devida punição de natureza pecuniária à gestora, além de implicar a caracterização de forte indício de cometimento de ato de improbidade, a ser oportunamente comunicado ao Ministério Público Comum, por ser dever de ofício de todo aquele que tenha notícia ou informação de tal acontecimento.

Ante a não apresentação do aditivo quando solicitado e por ausente sua publicação, este *Parquet* concorda com a Auditoria que a despesa realizada em 2016 em favor da Empresa Sebastião Flávio de Araújo – ME deve ser considerada não licitada, assim como não realizada, razões por que deve ser aplicada sanção pecuniária e imputado débito ao responsável, assim como deve ser representado o Ministério Público Estadual por haver indícios de crime licitatório e cometimento de atos de improbidade administrativa à luz da Lei 8.429/92.

Constatou-se também a *Omissão de Valores da Dívida Fundada, decorrentes de Precatórios Judiciais*, após a análise da denúncia consubstanciada no Documento TC nº 68398/17. A ausência ou o incorreto registro dos valores em algum momento traduz empecilho à eficaz concretização dos princípios constitucionais do controle, da segurança e da transparência das atividades públicas.

A esse respeito, é relevante trazer à baila a constante preocupação que deve ter o gestor com a Contabilidade do Município, no intuito de melhor exercer o controle das finanças públicas e evitar distorções orçamentárias e financeiras. Com efeito, a Contabilidade, em sede de Administração Pública, também é basilar à concretização da publicidade e moralidade administrativas, já que é instrumento de racionalização, controle e transparência das atividades públicas. Faz-se mister, portanto, que os órgãos e as entidades organizem e mantenham sua contabilidade em estrita consonância com os princípios e normas legais pertinentes.

No caso *sub examine*, a atitude do Prefeito revelou inobservância aos preceitos de direito público, sobretudo ao não determinar aos seus assessores e subordinados o efetivo cumprimento das normas de movimentação financeira e registro contábil, comprometendo o grau de transparência tão caro à Lei de Responsabilidade Fiscal e dificultando o exercício do controle externo, levando à assunção de condutas objeto de restrição pela Auditoria. As falhas ensejam aplicação de sanção pecuniária ao Chefe do Executivo de Nova Palmeira.

Ante o exposto, a Representante do Ministério Público junto ao TCE alvitra ao Relator e ao Tribunal Pleno desta Corte a:

- a) Emissão de PARECER CONTRÁRIO à aprovação das contas de Governo e a IRREGULARIDADES das contas anuais de Gestão do Chefe do Poder Executivo do Município de Nova Palmeira, **Sr. José Félix de Lima Filho**, relativas ao exercício de 2016, na conformidade do disposto neste Parecer Normativo nº 52, declaração de Atendimento Parcial às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, nos precisos termos dos Relatórios Técnicos;
- b) IMPUTAÇÃO de DÉBITO ao Prefeito de Nova Palmeira antes nominado por pagamentos à Instituição Financeira de valores de empréstimos consignados alheios a sua responsabilidade e por despesas não comprovadas – em sede de aditivo reputado inexistente, sem prejuízo da aplicação da multa prevista no artigo 55 da LOTC/PB ao mesmo agente público;
- c) Cominação de MULTA PESSOAL ao Sr. José Félix de Lima Filho, prevista no inciso II, do artigo 56 da LOTC/PB, dado o conjunto de irregularidades, falhas e omissões de dever;
- d) Procedência das DENÚNCIAS decorrentes do Processo TC nº 18843/17 e do Documento TC nº 68398/17 e IMPROCEDENCIA da denúncia originada do Processo TC nº 07640/17;
- e) Representação do Ministério Público Estadual acerca das irregularidades e/ou indícios de crimes e atos de improbidade administrativa aqui mencionadas, para fins de tomada de providências nas áreas administrativas e judicial.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05.625/17

- f) **RECOMENDAÇÃO** ao Chefe do Poder Executivo de Nova Palmeira no sentido de cumprir, fidedignamente, os preceitos da Carta Magna e demais legislações dispositivas sobre a gestão pública e seus decursivos deveres, especificamente, realizar o devido planejamento para não incidir em déficit financeiro e orçamentário, obedecer às normas contábeis, realizar gastos com pessoal dentro dos limites previstos na LRF, atender à Lei nº 8.666/93, realizar as retenções de empréstimos consignados dos servidores, sem prejuízo da assinatura de prazo para a tomada de medidas que entender cabíveis ao Pleno, na esteira do voto do Relator; e

É o relatório, informando que os interessados foram intimados para a presente sessão!

PROPOSTA DE DECISÃO

Sr Presidente, Srs Conselheiros, Douta Procuradora Geral, Srs Auditores,

Considerando as conclusões a que chegou a equipe técnica desta Corte, bem como o parecer oferecido pelo Ministério Público Especial, proponho que os Exmos. Srs. Conselheiros membros do E. Tribunal de Contas do Estado da Paraíba:

- Emitam **Parecer CONTRÁRIO** à aprovação das contas do **Sr. José Félix de Lima Filho**, ex-Prefeito do Município de **Nova Palmeira-PB**, relativas ao exercício de **2016**, encaminhando-o à consideração da egrégia Câmara de Vereadores do Município;
- Declarem **Atendimento PARCIAL** em relação às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, por parte daquele gestor;
- Julguem **IRREGULARES** os atos de gestão e ordenação das despesas do **Sr. José Félix de Lima Filho**, ex-Prefeito do município de Nova Palmeira/PB, relativas ao exercício financeiro de **2016**;
- Imputem ao **Sr. José Félix de Lima Filho**, ex-Prefeito Municipal de **Nova Palmeira-PB**, **débito** no valor de **R\$ 575.686,49 (Quinhentos e setenta e cinco mil, seiscentos e oitenta e seis reais e quarenta e nove centavos)**, sendo: R\$ 557.686,49 referentes a empréstimos consignados alheios à responsabilidade do município e R\$ 18.000,00 relativos às despesas sem cobertura contratual e insuficientemente comprovados; assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento aos cofres do município, sob pena de cobrança executiva a ser ajuizada até o trigésimo dia após o vencimento daquele prazo, na forma da Constituição Estadual;
- Apliquem ao **Sr. José Félix de Lima Filho**, ex-Prefeito Municipal de **Nova Palmeira-PB**, **multa** no valor de **R\$ 10.804,75 (Dez mil, oitocentos e quatro reais e setenta e cinco centavos)**, conforme dispõe o art. 56, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 18/93; concedendo-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, conforme previsto no art. 3º da Resolução RN TC nº 04/2001, sob pena de cobrança executiva a ser ajuizada até o trigésimo dia após o vencimento daquele prazo, na forma da Constituição Estadual;
- Julguem procedentes as Denúncias decorrentes do Processo TC nº 18843/17 e do Documento TC nº 68398/17 e improcedente a Denúncia originada do Processo TC nº 07640/17;
- **Recomendem** ao Chefe do Poder Executivo do Município de Nova Palmeira, no sentido de cumprir, fidedignamente, os preceitos da Carta Magna e demais legislações dispositivas sobre a gestão pública e seus decursivos deveres, especificamente, realizar o devido planejamento para não incidir em déficit financeiro e orçamentário; obedecer às normas contábeis; realizar gastos com pessoal dentro dos limites previstos na LRF; atender à Lei de Licitações; realizar as retenções de empréstimos consignados dos servidores; evitando assim a reincidências das falhas observadas na análise desse processo;
- **Comuniquem** ao Ministério Público Estadual acerca das falhas verificadas para fins de tomada de providencias que entender necessárias.

É a proposta !

Cons. Subst. Antônio Gomes Vieira Filho
Relator



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC n° 05.625/17

Objeto: **Prestação de Contas Anuais**

Município: **Nova Palmeira – PB**

Prefeito Responsável: **José Félix de Lima Filho**

Patrono/Procurador: **Paulo Ítalo de Oliveira Vilar – OAB/PB n° 14.233**

MUNICÍPIO DE NOVA PALMEIRA – Prestação Anual de Contas do Prefeito – Exercício 2016. Parecer **CONTRÁRIO** à aprovação das contas. Aplicação de Multa. Recomendações.

ACÓRDÃO APL TC n° 0865/2018

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC n.º 05.625/17, referente à Gestão Geral (Prestação Anual de Contas) e Gestão Fiscal do ex-Prefeito Municipal de **Nova Palmeira-PB**, **Sr. José Félix de Lima Filho**, relativas ao exercício financeiro de **2016**, ACORDAM os Conselheiros integrantes do **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA**, em sessão plenária realizada nesta data, na conformidade do relatório e da proposta de decisão do Relator, partes integrantes do presente ato formalizador, em:

- 1) **DECLARAR** Atendimento **PARCIAL** em relação às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, parte daquele Gestor;
- 2) **JULGAR IRREGULARES** os atos de gestão e ordenação das despesas realizadas pelo **Sr. José Félix de Lima Filho**, ex-Prefeito do município de **Nova Palmeira-PB**, destacados nos presentes autos e relativos ao exercício financeiro de **2016**;
- 3) **IMPUTAR** ao **Sr. José Félix de Lima Filho**, ex-Prefeito Municipal de **Nova Palmeira-PB**, **débito** no valor de **R\$ 575.686,49 (Quinhentos e setenta e cinco mil, seiscentos e oitenta e seis reais e quarenta e nove centavos)**, correspondentes a **11.651,21 UFR-PB**, sendo: R\$ 557.686,49 referentes a empréstimos consignados alheios à responsabilidade do município e R\$ 18.000,00 relativos às despesas sem cobertura contratual e insuficientemente comprovados; assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento aos cofres do município, sob pena de cobrança executiva a ser ajuizada até o trigésimo dia após o vencimento daquele prazo, na forma da Constituição Estadual;
- 4) **APLICAR** ao **Sr. José Félix de Lima Filho**, ex-Prefeito Municipal de Nova Palmeira-PB, **multa** no valor de **R\$ 10.804,75 (Dez mil, oitocentos e quatro reais e setenta e cinco centavos)**, equivalentes a **218,68 UFR-PB**, conforme dispõe o art. 56, inciso II, da Lei Complementar Estadual n° 18/93; concedendo-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, conforme previsto no art. 3º da Resolução RN TC n° 04/2001, sob pena de cobrança executiva a ser ajuizada até o trigésimo dia após o vencimento daquele prazo, na forma da Constituição Estadual;
- 5) **JULGAR** procedentes as Denúncias decorrentes do Processo TC n° 18843/17 e do Documento TC n° 68398/17 e improcedente a Denúncia originada do Processo TC n° 07640/17;
- 6) **COMUNICAR** ao Ministério Público Estadual acerca das falhas verificadas para fins de tomada de providências que entender necessárias;
- 7) **RECOMENDAR** ao Chefe do Poder Executivo do Município de Nova Palmeira, no sentido de cumprir, fidedignamente, os preceitos da Carta Magna e demais legislações dispositivas sobre a gestão pública e seus decursivos deveres, especificamente, realizar o devido planejamento para não incidir em déficit financeiro e orçamentário; obedecer às normas contábeis; realizar gastos com pessoal dentro dos limites previstos na LRF; atender à Lei de Licitações; realizar as retenções de empréstimos consignados dos servidores, evitando assim a reincidências das falhas observadas na análise desse processo;

Presente ao julgamento o Exmo. Sr. Procurador Geral do MPE

Publique-se, registre-se e cumpra-se.

TC- Plenário Ministro João Agripino, João Pessoa, 05 de dezembro de 2018.

Assinado 8 de Dezembro de 2018 às 06:02



Cons. André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE

Assinado 7 de Dezembro de 2018 às 13:32



Cons. Subst. Antônio Gomes Vieira Filho

RELATOR

Assinado 10 de Dezembro de 2018 às 10:03



Luciano Andrade Farias
PROCURADOR(A) GERAL