



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04982/17

Origem: Prefeitura Municipal de Boa Ventura

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2016

Responsável: Maria Leonice Lopes Vital (Prefeita)

Advogada: Itamara Monteiro Leitão (OAB/PB 17238)

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

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de Boa Ventura. 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. Atendimento integral da LRF. Despesas não licitadas. Contratações temporárias em descompasso com a legislação. Não recolhimento integral de contribuições previdenciárias. Regularidade com ressalvas das contas. Multa. Recomendação. Comunicações.

ACÓRDÃO APL – TC 00240/19**RELATÓRIO**

1. O presente processo trata da prestação de contas anual da Senhora MARIA LEONICE LOPES VITAL, na qualidade de Prefeita do Município de **Boa Ventura**, relativa ao exercício de **2016**.
2. A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o **relatório inicial** de fls. 912/1024, através do Auditor de Contas Públicas (ACP) Marcos Antônio da Silva, subscrito pela Chefe de Divisão ACP Luiz Moreira Gonçalves Pereira da Costa 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 **Boa Ventura** possui 5.410 **habitantes**, sendo 3.313 habitantes da zona urbana e 2.097 habitantes da zona rural;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04982/17

- 2.3.** A lei orçamentária anual (Lei 285/2015) estimou a receita em R\$26.921.127,00 e fixou a despesa em igual valor, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R\$13.460.563,50, correspondendo a 50% da despesa fixada na LOA;
- 2.4.** Foram abertos créditos adicionais suplementares no montante de R\$3.334.002,77, com indicação das devidas fontes de recursos, sendo utilizados R\$2.046.076,20;
- 2.5.** A receita total arrecadada correspondeu a R\$14.636.738,56, sendo R\$13.341.387,23 em receitas correntes, descontada a transferência do montante de R\$1.839.124,62 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEB, e R1.295.351,33 em receitas de capital;
- 2.6.** A despesa executada totalizou R\$13.065.238,45 sendo R\$608.016,44 do Poder Legislativo. Quanto às categorias econômicas foram executados R\$12.014.106,05 em despesas correntes (R\$606.256,44 do Poder Legislativo) e R\$1.051.132,40 em despesas de capital (R\$1.760,00 do Poder Legislativo);
- 2.7.** O balanço orçamentário consolidado apresentou superávit equivalente a 10,74% (R\$1.571.500,11) da receita orçamentária arrecadada; o balanço financeiro indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R\$1.667.039,25, distribuído entre Caixa (R\$298,34) e Bancos (R\$1.666.740,91), nas proporções de 0,02% e 99,98%, respectivamente; e o balanço patrimonial consolidado consignou superávit financeiro (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R\$483.358,83;
- 2.8.** Foram realizados 47 procedimentos licitatórios para despesas de R\$7.841.097,17. Foram indicadas despesas sem licitação no montante de R\$78.152,67 junto a cinco fornecedores;
- 2.9.** Os gastos com obras e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$459.129,70, correspondendo a 3,51% da despesa orçamentária do Poder Executivo;
- 2.10.** Os subsídios percebidos pela Prefeita foram de R\$144.000,00. Já os do Vice-Prefeito foram de R\$72.000,00. Não foi indicado excesso;

CPF nº	Nome	Cargo	Subsídio Anual Permitido	Subsídio Anual Recebido	Excesso Recebido
13635514420	MARIA LEONICE LOPES VITAL	Prefeito Municipal	144.000,00	144.000,00	0,00
02075130400	ANTONIO HENRIQUES CHAVES	Vice-Prefeito Municipal	72.000,00	72.000,00	0,00



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04982/17

2.11. DESPESAS CONDICIONADAS:

2.11.01. FUNDEB: aplicação do montante de R\$1.851.509,56, correspondendo a **58,52%** dos recursos do FUNDEB (R\$3.163.964,04) na remuneração do magistério da educação básica. O saldo do FUNDEB ao final do exercício foi de R\$0,00 (0% da receita do fundo), atendendo ao máximo de 5% estabelecido no § 2º do art. 21 da Lei 11.494/2007. Após análise de defesa, o valor considerado como aplicado foi de R\$1.967.521,16, correspondendo a **62,18%** dos recursos do FUNDEB;

2.11.02. Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE): aplicação do montante de R\$2.044.298,51, correspondendo a **20,08%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R\$10.182.825,96. Após análise de defesa, o valor considerado como aplicado foi de R\$2.546.978,64, correspondendo a **25,01%** dos recursos pertinentes;

2.11.03. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE): aplicação do montante de R\$1.692.284,61, correspondendo a **16,62%** das receitas componentes da base de cálculo – RIT menos deduções legais (R\$10.182.825,96);

2.11.04. Pessoal (Poder Executivo): gastos com pessoal do Poder Executivo de R\$6.537.709,61 correspondendo a **49%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$13.341.387,23;

2.11.05. Pessoal (Ente): gasto do pessoal do Município, após a inclusão dos gastos do Poder Legislativo, no montante de R\$354.912,01, totalizou R\$6.892.621,62, correspondendo a **51,66%** da RCL;

2.11.06. Caso as obrigações patronais sejam adicionadas aos cálculos de pessoal, o percentual do Município passará para **56,87%** e o do Executivo para **53,57%**;

2.12. Ao final do exercício, o quadro de **pessoal** do Poder Executivo era composto de 443 servidores distribuídos da seguinte forma:

Tipo de Cargo	Jan	AV%	Abr	AV%	Ago	AV%	Dez	AV%	Jan/Dez
									AH%
Benefício previdenciário temporário	0	0,00	1	0,22	0	0,00	0	0,00	0,00
Comissionado	63	19,09	96	21,52	95	21,59	94	21,22	49,21
Contratação por excepcional interesse público	76	23,03	162	36,32	160	36,36	158	35,67	107,89
Efetivo	180	54,55	180	40,36	178	40,45	181	40,86	0,56
Eletivo	11	3,33	7	1,57	7	1,59	8	1,81	-27,27
Inativos / Pensionistas	0	0,00	0	0,00	0	0,00	2	0,45	0,00
T O T A L	330	100,00	446	100,00	440	100,00	443	100,00	34,24



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04982/17

2.13. A **dívida** municipal ao final do exercício correspondia a R\$6.034.203,85, representando 45,23% da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 14,94% e 85,06%, entre dívida flutuante e dívida fundada, respectivamente, com a seguinte composição e principais credores:

Especificação	Valor informado (R\$)	Valor Constatado (R\$)
Precatórios	136.589,46	136.589,46
Previdência (RGPS)	4.792.267,02	4.792.267,02
Previdência (RPPS)	0,00	0,00
Empresa de Fornecimento do serviço de água e Esgoto	203.972,11	203.972,11
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	5.132.828,59	38,47	16.009.664,68	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

2.14. Foi indicada **suficiência financeira** para pagamentos de curto prazo no último ano de mandato, no valor de R\$775.095,15;

Especificação	Valor (R\$)
1. Disponibilidades em 31/12/2016	1.667.039,25
2. Restos a Pagar	851.391,08
3. Depósitos	40.553,02
4. Consignações	0,00
5. Ajustes	0,00
6. Disponibilidade de Caixa Ajustada (1-2-3-4-5)	775.095,15

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04982/17

2.15. Repasse ao **Poder Legislativo** no montante de R\$608.024,16, representando 7% da receita tributária do exercício anterior. O repasse correspondeu a 86,86% do valor fixado no orçamento (R\$700.000,00);

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

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

2.16.02. Quanto ao **Regime Geral de Previdência Social, administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social - RGPS/INSS**, os recolhimentos patronais totalizaram R\$609.191,32, estando R\$763.727,70 abaixo da estimativa de R\$1.372.919,02. Depois de examinada a defesa, o valor do recolhimento considerado foi de R\$710.895,01, estando R\$601.328,72 abaixo da estimativa;

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

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

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

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

3. Devidamente intimada, a autoridade responsável, após pedir e obter prorrogação de prazo, apresentou defesa (fls. 1035/1560), sendo analisada pela Auditoria em relatório de fls. 1568/1602, da lavra da ACP Martinha Aline Alves de Oliveira, subscrito 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\$66.407,52;

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

3.3. Não empenhamento e não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência, no valor de R\$601.328,72;

3.4. Repasses de recursos públicos para o Centro de Integração Empresa Escola que carecem de esclarecimentos, no montante de R\$157.874,00.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04982/17

4. Na sequência, o processo tinha sido encaminhado para análise pelo Órgão Ministerial, mas houve apresentação do Documento TC 05966/19, o qual foi enviado para análise da Auditoria.
5. Lavrou-se, então, o relatório de complementação de instrução de fls. 1616/1618, assinado pelo ACP Karlos Rafael Soares Alves e subscrito pelo Chefe de Divisão ACP Sebastião Taveira Neto, concluindo pela permanência da mácula relacionada aos repasses de recursos públicos para o Centro de Integração Empresa Escola.
6. Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer da lavra do Procurador Luciano Andrade Farias (fls. 1621/1632), opinou, preliminarmente, por nova intimação da gestora, a fim de que apresentasse documentos comprobatórios relacionados aos repasses de recursos públicos para o Centro de Integração Empresa Escola. No mérito, acaso não acatada a preliminar, pugnou pela: **6.1.** Emissão de parecer contrário à aprovação das contas; **6.2.** Irregularidade das contas de gestão; **6.3.** Aplicação de multa; **6.4.** Imputação de débito; e **6.5.** Recomendações para que: **a)** não sejam realizadas compras de bens ou serviços sem o devido processo licitatório quando se ultrapassar o valor estabelecido no art. 24, I e II c/c Decreto nº 9.412, de 2018; **b)** não seja realizada contratação por excepcional interesse público e nomeação de comissionados sem cumprir os pressupostos do art. 37 da CF, bem como das hipóteses previstas na Lei Local; e **c)** a gestão do Município faça empenhar e recolher oportunamente os valores devidos a título de contribuição previdenciária.
7. Retrospectivamente, a gestora obteve os seguintes **resultados** em exercícios anteriores, conforme decisões cadastradas no Sistema TRAMITA:

Exercício 2013: Processo TC 04733/14. Parecer PPL – TC 00088/17 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00480/17 (**regularidade** das contas de gestão, **atendimento parcial** da LRF, e **recomendação**);

Exercício 2014: Processo TC 04525/15. Parecer PPL – TC 00109/17 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00626/17 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão, **atendimento parcial** da LRF e **multa**);

Exercício 2015: Processo TC 04152/16. Parecer PPL – TC 00108/18 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00418/18 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão, **atendimento parcial** da LRF, **multa**, **representação** e **recomendação**);

Exercício 2017: Processo TC 04901/18. Parecer PPL – TC 00244/18 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00776/18 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão, **atendimento parcial** da LRF, **multa**, **comunicação** e **recomendação**);
8. O processo foi agendado para a presente sessão, com as **intimações** de estilo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04982/17

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 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 04982/17

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

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

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

*“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ATOS PRATICADOS POR PREFEITO, NO EXERCÍCIO DE FUNÇÃO ADMINISTRATIVA E GESTORA DE RECURSOS PÚBLICOS. JULGAMENTO PELO TRIBUNAL DE CONTAS. NÃO SUJEIÇÃO AO DECISUM DA CÂMARA MUNICIPAL. COMPETÊNCIAS DIVERSAS. EXEGESE DOS ARTS. 31 E 71 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Os arts. 70 a 75 da Lex Legum deixam ver que o controle externo – contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial – da administração pública é tarefa atribuída ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas. O primeiro, quando atua nesta seara, o faz com o auxílio do segundo que, por sua vez, detém competências que lhe são próprias e exclusivas e que para serem exercitadas independem da interveniência do Legislativo. O conteúdo das **contas globais** prestadas pelo Chefe do Executivo é diverso do conteúdo das contas dos administradores e gestores de recurso público. **As primeiras demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa (União, Estados, DF e Municípios).** Revelam o cumprir do orçamento, dos **planos de governo, dos programas governamentais**, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04982/17

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 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 realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações, no montante de R\$66.407,52.

Segundo o levantamento inicialmente produzido pela Auditoria, o montante de despesa indicado como sendo sem licitação foi de R\$78.152,67. Conforme quadro demonstrativo elaborado, foram consideradas como não licitadas as seguintes despesas:

Nome do Credor	CPF/CNPJ	Empenhado	Pago	Objeto
CONSTRUTORA PERFURAÇÃO ÁGUA VIVA LTDA-ME	05222431000118	R\$ 16.235,17	R\$ 16.235,17	Perfuração de poços artesianos
ELIS REJANE VIEIRA	03723339000295	R\$ 16.500,00	R\$ 12.010,00	Serviços de manutenção de veículos
J CARNEIRO COM E REPRESENTAÇÕES LTDA	09256546000697	R\$ 12.262,50	R\$ 12.262,50	Autopeças e serviços de manutenção de veículos
NASA NORDESTE ARTEFATOS INDUSTRIA E COMERCIO LTDA.	09143181000180	R\$ 26.025,00	R\$ 26.025,00	Aquisição de imobiliário escolar
SEUDÃO AUTOMOTORES LTDA.	09268459000145	R\$ 11.620,00	R\$ 11.620,00	Aquisição de autopeças
Total = >	-	R\$ 82.642,67	R\$ 78.152,67	-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04982/17

Em sede de defesa, a autoridade responsável apresentou justificativas referentes a duas das despesas questionadas: perfuração de poços cartesianos; e aquisição de mobiliário escolar. A primeira teria decorrido da dispensa de licitação 010/2015, que teve como contratada a empresa Construtora Perfuração Água Viva Ltda. - ME. Já o segundo gasto, teria ocorrido com base no Contrato 79/2014, proveniente de adesão à ata de registro de preços decorrente do pregão eletrônico 16/2013, realizado pelo FNDE.

Depois de examinar os argumentos defensórios, a Auditoria acatou as alegações relacionadas à perfuração de poços cartesianos, excluindo, pois, o respectivo valor do montante não licitado. Em relação aos gastos com aquisição de mobiliário, rechaçou as alegações, sob o fundamento de que as despesas não poderiam ter por lastro um contrato cuja vigência expirou no ano de 2014. Nesse contexto, após o exame da defesa, o montante de despesa indicado como sendo sem licitação foi de R\$66.407,52.

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.

Cumprido recordar ainda que a licitação é procedimento vinculado, formalmente ligado à Lei 8.666/93, não comportando discricionariedades em sua realização ou dispensa. Ressalte-se, ainda, ser a Lei 8.666/93, direcionada também a regular contratos mesmo sem licitação, obrigando à Pública Administração ao exercício do controle dos objetos pactuados com particulares, não a eximindo de observar os parâmetros legais que circundam cada um. Assim, não basta apenas licitar ou contratar, mas realizar o procedimento de acordo com a técnica prevista no ordenamento jurídico.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04982/17

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

A Auditoria apontou como eiva a contratação de pessoal por tempo determinado para atender excepcional interesse público, burlando a exigência de admissão de pessoal por meio da realização de concurso público.

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

Nesse mesmo dispositivo, encontra-se a exceção à regra do concurso público, que consiste nas nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04982/17

interesse público. CF, art. 37, IX. Nessa hipótese, deverão ser atendidas as seguintes condições: a) previsão em lei dos cargos; b) tempo determinado; c) necessidade temporária de interesse público; d) interesse público excepcional.” (ADI 2.229, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 9-6-2004, Plenário, DJ de 25-6-2004.) No mesmo sentido: ADI 3.430, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 12-8-2009, Plenário, DJE de 23-10-2009.

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

Em consulta ao SAGRES, observou-se que a quantidade de servidores contratos por excepcional interesse público, durante os exercícios de 2016, foi ampliada, sendo registrados 76 contratos precários no mês de janeiro e 158 ao término do ano. Vejam-se os dados coletados daquele Sistema:

Exercício 2016												
Tipo de Cargo	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ
Inativos / Pensionistas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Efetivo	180	177	175	180	180	176	178	178	176	174	173	181
Eletivo	11	7	7	7	8	7	7	7	7	7	7	8
Comissionado	63	66	97	96	96	95	95	95	95	94	94	94
Contratação por excepcional interesse públ	76	78	162	162	159	161	161	160	159	161	158	158
Benefício previdenciário temporário	0	0	2	1	0	0	0	0	0	0	1	0
TOTAL	330	328	443	446	443	439	441	440	437	436	433	443

Fonte: Sagres

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04982/17

Não empenhamento e não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência, no valor de R\$601.328,72.

Segundo o levantamento técnico, o valor estimado das contribuições devidas à previdência foi de R\$1.312.223,73, enquanto que o montante efetivamente pago pela edilidade teria sido de R\$710.895,01.

Na apuração, a Auditoria tomou por base os valores empenhados nos elementos de despesa 04 (contratos por excepcional interesse público) e 11 (vencimentos e vantagens pessoal civil). Contudo, ao indicar as obrigações patronais pagas, o Órgão Técnico consignou apenas as despesas do elemento 13 (obrigações patronais) empenhadas pela Prefeitura Municipal.

Durante o exercício em comento, também houve despesas em favor do INSS no elemento de despesa 71 e 47, relativas, respectivamente, a parcelamentos de débito previdenciário e obrigações tributárias e contributivas em favor do INSS, no montante de R\$304.741,76. Somando, pois, todos os gastos em favor da Autarquia Previdenciária Federal, chega-se ao montante de R\$1.015.636,77, correspondendo a **74,01%** das obrigações patronais estimadas para o exercício.

Convém esclarecer, por oportuno, que cabem aos órgãos de controle externo providências no sentido de zelar pela saúde financeira dos entes públicos, primando pela manutenção do equilíbrio das contas públicas e preservação da regularidade de futuras administrações, notadamente quando acusadas condutas omissivas os submetem a sanções institucionais a exemplo daquelas previstas na legislação previdenciária - art. 56, da Lei 8.212/91.

O levantamento do eventual débito, todavia, deve resultar de procedimento fiscal regular pelo agente público federal, devendo a informação captada pela Auditoria ser endereçada à Receita Federal, com cópias dos documentos respectivos, para a quantificação e cobrança das obrigações remanescentes a cargo do Município. A matéria relacionada a não retenção de INSS sobre serviços de transporte e de máquinas também deve ser comunicada a RFB, vez que há controvérsia sobre a incidência do tributo.

Repasse de recursos públicos para o Centro de Integração Empresa Escola que carecem de esclarecimentos, no montante de R\$157.874,00.

No exame envidado, a Unidade Técnica de Instrução indicou como eiva o repasse de recursos, no valor de R\$157.874,00, ao credor Centro de Integração Empresa Escola - CIEE, em virtude de não existirem informações suficientes sobre a despesa em comento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04982/17

Na defesa ofertada, a gestora responsável asseverou que as despesas eram decorrentes de convênio firmado com o CIEE, para realização de estágios e concessão de bolsas a estudantes do Município. Sustentou que o objetivo seria de promover a integração de estudantes no mercado de trabalho, por meio dos estágios concedidos. Almejando comprovar os gastos, juntou ao processo relação dos pagamentos acompanhada da prestação de contas, na qual se destaca o nome de cada estagiário e o valor por ele recebido (fls. 1448/1522). Ainda, em complementação de instrução, colacionou o contrato firmado com o CIEE (fls. 1606/1610).

A despeito das alegações ofertadas e documentação acostada, a Auditoria manteve seu entendimento, sob o fundamento de que não seriam suficientes para comprovar a despesa paga ao CIEE. Entendeu, pois, a Unidade Técnica que, para comprovação dos gastos, seriam necessários documentos capazes de comprovar a adequação dos estágios concedidos com os objetivos do contrato firmado, assim como o local onde estariam sendo realizados os estágios.

A eiva em comento demonstra um certo descontrole administrativo que pode ensejar o surgimento de danos ao erário. Acerca dessa temática, cabe registrar que o controle da gestão pública, sob os enfoques contábil, operacional, orçamentário, financeiro, patrimonial e fiscal, bem como à luz da legalidade, legitimidade e economicidade, se insere no rol de atribuições outorgadas pela Carta da República às Cortes de Contas. Visa, em especial, apurar a escorreta gestão dos bens públicos, desde a sua aquisição, passando pelo seu adequado registro e eficaz destino, sua eficiente guarda e manutenção, até sua alienação se for o caso, bem como a adequada movimentação de pessoal dentro dos parâmetros legais. A gestão pública, dissociada de tais cuidados, potencializa o surgimento de ações danosas contra o erário em contraponto à satisfação das necessidades coletivas.

A despeito de ser oportuno o registro feito pela Unidade Técnica no que se refere a necessidade de se possuir uma melhor documentação comprobatória do gasto, é forçoso reconhecer que não há elementos robustos para caracterização de um possível dano ao erário.

Com efeito, constam do caderno processual eletrônico, contrato firmado com o CIEE com o objetivo de concessão de estágios, a relação dos estagiários, demonstrativos dos valores pagos a cada um dos estudantes, declarações das instituições de ensino nas quais os alunos estavam matriculados. Enfim, uma série de elementos capazes de atestar a realização da despesa. Não obstante, mostra-se de bom alvitre expedir **recomendação** para o aperfeiçoamento da conduta administrativa, no sentido de que, doravante, além destes documentos, a Edilidade procure angariar outros a exemplo daqueles solicitados pela Auditoria, tais como termo de compromisso de estágio e comprovante de onde os estágios estão sendo prestados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04982/17

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”.¹

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.

¹ “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 04982/17

Por todo o exposto, sobre a PRESTAÇÃO DE CONTAS DA GESTÃO ADMINISTRATIVA DE RECURSOS PÚBLICOS, a cargo da Senhora MARIA LEONICE LOPES VITAL, na qualidade de Prefeita e Ordenador de Despesas do Município de **Boa Ventura**, 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 da Senhora MARIA LEONICE LOPES VITAL, a luz da competência conferida ao Tribunal de Contas pelo inciso II, art. 71, da Constituição Federal, ressalvas em razão de despesas não licitadas, contratações temporárias em desacordo com a legislação e não recolhimento integral de contribuições previdenciárias;

III) APLICAR MULTA de R\$3.000,00 (três mil reais), valor correspondente a **59,51 UFR-PB** (cinquenta e nove inteiros e cinquenta e um centésimos de Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba), contra a Senhora MARIA LEONICE LOPES VITAL, com fulcro no art. 56, II, da LOTCE 18/93, por motivo de despesas não licitadas, contratações temporárias em desacordo com a legislação e não recolhimento integral de contribuições previdenciárias, **ASSINANDO-LHE O PRAZO DE 30 (TRINTA) DIAS** para recolhimento da multa ao Tesouro do Estado, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva;

IV) RECOMENDAR à gestão do Município de Boa Ventura a adoção de providências no sentido de corrigir e/ou prevenir, conforme o caso, os fatos irregulares apurados pela Auditoria, assim como guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal e às normas infraconstitucionais pertinentes;

V) REPRESENTAR à Receita Federal do Brasil sobre os fatos relacionados às obrigações previdenciárias; e

VI) INFORMAR que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, nos termos do art. 140, § 1º, inciso IX do Regimento Interno do TCE/PB.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04982/17

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE–PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 04982/17**, sobre a Prestação de Contas de Gestão Administrativa de Recursos Públicos, a cargo da Senhora MARIA LEONICE LOPES VITAL, na qualidade de Prefeita e Ordenador de Despesas do Município de **Boa Ventura**, 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 da Senhora MARIA LEONICE LOPES VITAL, a luz da competência conferida ao Tribunal de Contas pelo inciso II, art. 71, da Constituição Federal, ressalvas em razão de despesas não licitadas, contratações temporárias em desacordo com a legislação e não recolhimento integral de contribuições previdenciárias;

III) APLICAR MULTA de R\$3.000,00 (três mil reais), valor correspondente a **59,51 UFR-PB** (cinquenta e nove inteiros e cinquenta e um centésimos de Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba), contra a Senhora MARIA LEONICE LOPES VITAL, com fulcro no art. 56, II, da LOTCE 18/93, por motivo de despesas não licitadas, contratações temporárias em desacordo com a legislação e não recolhimento integral de contribuições previdenciárias, **ASSINANDO-LHE O PRAZO DE 30 (TRINTA) DIAS** para recolhimento da multa ao Tesouro do Estado, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva;

IV) RECOMENDAR à gestão do Município de Boa Ventura a adoção de providências no sentido de corrigir e/ou prevenir, conforme o caso, os fatos irregulares apurados pela Auditoria, assim como guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal e às normas infraconstitucionais pertinentes;

V) REPRESENTAR à Receita Federal do Brasil sobre os fatos relacionados às obrigações previdenciárias; e

VI) INFORMAR que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, nos termos do art. 140, § 1º, inciso IX do Regimento Interno do TCE/PB.

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

TCE - Sala das Sessões do Tribunal Pleno.

Plenário Ministro João Agripino.

Assinado 13 de Junho de 2019 às 08:22



Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO

Assinado 12 de Junho de 2019 às 14:55



Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR

Assinado 13 de Junho de 2019 às 09:52



Luciano Andrade Farias
PROCURADOR(A) GERAL