



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 04266/16

Administração Direta Municipal. Prefeitura Municipal de **CARAÚBAS**. Prestação de Contas do Prefeito Pedro da Silva Neves, relativa ao exercício financeiro de **2015**. Emissão de parecer **CONTRÁRIO À APROVAÇÃO** das contas. Emissão de acórdão, em separado, julgando irregulares as Contas de Gestão. Imputação de débito. Aplicação de multa. Fixação de prazo. Recomendações.

PARECER PPL – TC 00244/19

RELATÓRIO

O Processo em pauta trata da análise da Prestação de Contas apresentada pelo **Prefeito** do Município de **CARAÚBAS**, relativa ao **exercício financeiro de 2015**, sob a responsabilidade do Sr. Pedro da Silva Neves.

Compõe a PCA o exame das contas de governo, em relação às quais o TCE/PB emitirá Parecer Prévio, a ser submetido ao julgamento político da respectiva Câmara Municipal; e das contas de gestão, que resultará em pronunciamento técnico das ações atribuídas ao gestor



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 04266/16

responsável, na condição de ordenador de despesas.

A Auditoria, ao analisar os documentos constantes na PCA evidenciou, em relatório inicial de fls. 727/829, os seguintes aspectos da gestão municipal:

- a. O orçamento foi aprovado através da Lei Municipal nº 308/2014, publicada em 05/01/2015, sendo que as receitas estimadas e as despesas fixadas alcançaram o valor de R\$ 23.158.053,00
- b. Foi autorizada a abertura de créditos adicionais suplementares, no valor de R\$ 11.579.026,50, equivalente a 50,00% da despesa fixada na LOA, bem como de créditos especiais, no montante de R\$ 1.037.500,00;
- c. Foram abertos créditos adicionais suplementares, no valor de R\$ 2.806.784,00, e créditos especiais, na importância de R\$ 847.000,00, todos com a devida autorização legislativa;
- d. A receita orçamentária realizada pelo Ente totalizou o valor de R\$ 11.492.093,00, equivalendo a 49,62% da previsão inicial;
- e. A despesa orçamentária executada atingiu a soma de R\$ 11.785.030,95, representando 50,89% do valor fixado;
- f. O somatório da Receita de Impostos e das Transferências (RIT) atingiu R\$ 8.686.421,65;
- g. A Receita Corrente Líquida (RCL) alcançou o montante de R\$ 10.497.258,00;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 04266/16

- h. As aplicações de recursos do FUNDEB, na remuneração dos profissionais do magistério, foram da ordem de 78,27% da cota-parte do exercício mais os rendimentos de aplicação;
- i. As aplicações de recursos na MDE corresponderam a 28,60% da receita de impostos, atendendo ao limite mínimo estabelecido no art. 212 da CF;
- j. O montante efetivamente aplicado em ações e serviços públicos de saúde correspondeu a 14,95% da receita de impostos.

Em virtude de irregularidades listadas pela unidade técnica em sua manifestação exordial, o gestor responsável apresentou a defesa de fls. 838/1045. Instada a se manifestar, a Auditoria, em relatório de fls. 1055/1069, **alterando o percentual aplicado em saúde para 15,01% das receitas de impostos e transferências**, concluiu pela permanência das seguintes irregularidades:

1. Não encaminhamento da PPA a este Tribunal;
2. Não encaminhamento de cópias de leis e decretos relativos à abertura de créditos adicionais;
3. Despesa de pessoal não empenhada;
4. Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes implicando na inconsistência dos demonstrativos;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 04266/16

5. Ocorrência de Déficit de execução orçamentária sem a adoção de providências efetivas;
6. Realização de despesas com justificativas de dispensa ou inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação;
7. Não realização de processo licitatório nos casos previstos em lei;
8. Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público;
9. Não liberação ao pleno conhecimento da sociedade em tempo real de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira;
10. Despesa de pessoal não empenhada;
11. Realização de despesas com justificativas de dispensa de licitação ou inexigibilidade sem amparo na legislação;
12. Não realização de processo licitatório nos casos previstos em lei;
13. Ausência de encaminhamento da programação anual de Saúde ao conselho municipal de saúde;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 04266/16

14. Não elaboração do Plano de Saúde Plurianual;
15. Ausência de documentos comprobatórios de despesas, no valor de R\$ 20.000,00;
16. Não instituição do Sistema de Controle Interno mediante lei específica;
17. Não adoção de providências de constituição e arrecadação de créditos tributários;
18. Descaso da administração municipal com o patrimônio público.

Em seguida, o processo foi encaminhado ao Órgão Ministerial, que, em parecer de fls. 1072/1088, subscrito pela Procuradora Isabella Barbosa Marinho Falcão, pugnou pelo (a):

- 1. Emissão de PARECER CONTRÁRIO** à aprovação das contas do Prefeito Municipal de Caraúbas, **Sr. Pedro da Silva Neves**, relativas ao exercício de 2015;
- 2. Julgamento pela IRREGULARIDADE** das contas de gestão do Prefeito acima referido;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 04266/16

3. DECLARAÇÃO de ATENDIMENTO PARCIAL aos preceitos da LRF;

4. APLICAÇÃO DE MULTA ao citado gestor, com fulcro no artigo 56, inciso II, da LOTCE/PB, por transgressão a regras constitucionais e legais;

6. RECOMENDAÇÃO à administração municipal no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais pertinentes, a fim de não repetir as falhas ora detectadas.

O Processo foi agendado para a presente sessão, tendo sido realizadas as notificações de praxe.

É o Relatório.

VOTO DO RELATOR

Conclusos os presentes autos, observa-se que restaram algumas falhas sobre as quais passo a tecer as seguintes considerações:

- Com alusão ao déficit de execução orçamentária sem adoção de providências efetivas, constata-se que houve flagrante violação ao disposto no art. 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 04266/16

enquadrou o planejamento como um dos princípios necessários à obtenção da tão almejada responsabilidade na gestão fiscal. No caso, além de recomendações para se evitar a reincidência da aludida mácula, cabe a aplicação de multa em desfavor da autoridade responsável.

- No tocante aos registros contábeis incorretos e à despesa de pessoal não empenhada, merece ser enfatizado que as informações contábeis prestadas pelo gestor público devem refletir com exatidão e transparência a real situação das contas do ente respectivo. Quando se verifica a incompatibilidade da informação enviada ao órgão de controle externo, comprometida estará a análise dos registros contábeis. Nesse contexto, há necessidade de se recomendar ao gestor responsável que promova a escrituração dos fatos contábeis de forma correta, sob pena de repercussão negativa nas futuras contas de gestão. Referidas irregularidades também devem repercutir no valor da sanção pecuniária a ser aplicada em face do gestor municipal.
- Com referência ao não encaminhamento a esta Corte de Contas do PPA, via sistema do Portal do Gestor, constata-se flagrante transgressão ao disposto na Resolução RN – TC 05/2003. Da mesma forma, não foi enviada cópia do decreto que autorizou a abertura de crédito suplementar, no valor de R\$ 20.000,00. Com efeito, os documentos ausentes só foram anexados ao feito juntamente com a defesa, conforme enfatizado pela unidade



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 04266/16

técnica em seu derradeiro pronunciamento. Sendo assim, entendo ser cabível recomendação ao Chefe do Executivo Municipal no sentido de manter estrita observância às regras relativas ao envio tempestivo a esta Corte de todos os documentos que integram a prestação de contas anual, notadamente dos instrumentos de planejamento da gestão pública, sem prejuízo de aplicação de multa à autoridade responsável, com fulcro no art. 56, II da LOTCE;

- No que tange ao quadro de pessoal do Município de Caraúbas, constatou-se a contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, caracterizando flagrante transgressão ao disposto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal, que define o princípio constitucional do concurso público como regra para ingresso no serviço público. Especificamente em relação ao Município de Caraúbas, constata-se que houve contratações dessa natureza durante o exercício financeiro de 2015, que saltou de 36 contratados em janeiro daquele ano para 73 em dezembro, representando um acréscimo de 103% e não atendendo às exigências de excepcionalidade previstas na CF. No caso, aludida inconformidade caracteriza violação à regra constitucional do concurso público, cabendo a aplicação de multa ao gestor responsável e envio de recomendações para evitar a continuidade dessa situação no quadro de pessoal do Poder Executivo Municipal de Caraúbas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 04266/16

- Em relação aos processos licitatórios, entendo que os aspectos suscitados pela unidade de instrução não se revestem de lesividade capaz de macular as presentes contas, uma vez que os gastos não licitados representaram apenas **2,59%** da despesa orçamentária executada. Quanto à realização de despesas com a utilização indevida de procedimentos de inexigibilidade de licitação, parte dos dispêndios listados refere-se à contratação de serviços jurídicos e contábeis. Além disso, deve ser enfatizado que foram realizados 58 procedimentos de licitação em 2015 pelo Poder Executivo de Caraúbas, acobertando dispêndios que totalizaram R\$ 5.718.767,27. Dessa forma, as inconformidades destacadas no caderno processual concernentes às licitações são suficientes apenas para a emissão de recomendações ao atual Prefeito Municipal, no sentido de evitá-las nos exercícios vindouros, bem como para a aplicação de multa em desfavor do gestor responsável.
- Quanto a não adoção de providências de constituição e arrecadação de créditos tributários, aludida omissão representa flagrante transgressão ao disposto no art. 11 da Lei de Responsabilidade fiscal, representando considerável ameaça ao equilíbrio das contas públicas municipais. No caso, cabe aplicação da multa prevista no art. 56, II, da Lei Orgânica desta Corte de Contas, bem como recomendações para o efetivo cumprimento do art. 11 da Lei Complementar nº 101/2000.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 04266/16

- No tocante às deficiências inerentes à liberação de informações acerca da execução orçamentária e financeira, houve violação de disposições normativas da Lei de Transparência (Lei Complementar nº 131/09) e da Lei de Acesso a Informações (Lei nº 12527/11). Conseqüentemente restou afetada parcialmente a publicidade que deve permear as ações no âmbito da Administração Pública. No caso, cabem recomendações para se evitar a reincidência de tal irregularidade.
- Com referência às falhas inerentes à área da saúde (“Ausência de encaminhamento da programação anual de saúde ao conselho municipal de saúde” e “Não elaboração do Plano de Saúde Plurianual), o gestor responsável sequer apresentou defesa acerca das referidas inconformidades, evidenciando falta de compromisso com importante campo de atuação do Poder Público Municipal. Conforme enfatizado no parecer ministerial, “...o Plano de Saúde Plurianual deve nortear a elaboração do planejamento e orçamento no âmbito da saúde. Trata-se de ferramenta imprescindível à execução, acompanhamento e avaliação da gestão desta importante e sensível área de governo.” No caso, aludidas omissões devem ser evitadas nos exercícios vindouros sob pena de maior repercussão negativa quando da análise das contas de governo e de gestão. De toda forma, além das recomendações de praxe, tais inconformidades também servem



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 04266/16

para majorar o valor da multa a ser aplicada ao então Prefeito Municipal de Caraúbas, Sr. Pedro da Silva Neves.

- No que tange a não instituição do sistema de controle interno, acosto-me integralmente aos posicionamentos técnico e ministerial, uma vez que se faz necessária a implementação de tal departamento na estrutura organizacional dos Poderes Executivos Municipais. Com efeito, além de garantir uma aplicação mais regular e eficaz dos recursos públicos, o controle interno serve também para conferir maior segurança ao próprio administrador no seu mister de gerir a coisa pública. Dessa forma, com supedâneo no art. 70 da Constituição Federal, deve ser endereçada recomendação ao atual Prefeito Municipal de Caraúbas para que, mediante a edição de lei específica, seja efetivamente implantado o sistema de controle interno na estrutura organizacional do referido Município.
- Em relação ao descaso da administração municipal com o patrimônio público, materializada em atraso verificado pela Auditoria na construção de ginásio esportivo no Município de Caraúbas, restou evidenciado flagrante transgressão a diversos princípios constitucionais aplicáveis à seara da administração pública. No caso, como os recursos envolvidos são de origem federal, cabe ao eg. Tribunal de Contas da União manifestar-se meritoriamente acerca da questão. Entretanto, devem ser direcionadas recomendações à atual administração municipal para



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 04266/16

que evite a reincidência da mencionada irregularidade nos exercícios financeiros vindouros.

- Finalmente, quanto à realização de despesa sem comprovação, no valor de R\$ 20.000,00, o gestor responsável limitou-se a argumentar que não tem acesso à documentação comprobatória em virtude de retaliações da atual Administração Municipal, requerendo, inclusive, a notificação do contratado para apresentar a documentação ausente. Inicialmente, deve ser enfatizado que é obrigação do gestor público municipal prestar contas dos bens e valores públicos por ele geridos, conforme definido no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal. Nesse contexto, cabe ao então Prefeito responsável providenciar a documentação comprobatória das despesas realizadas durante sua gestão. A suposta dificuldade de acesso a documentos imposta pela atual administração não exime o ex-gestor das repercussões negativas decorrentes de um dispêndio não comprovado.

Com efeito, a despesa realizada junto à empresa Calzavara e Viana Ltda., inerente a serviços de consultoria e assessoria técnica junto ao Sistema Único de Saúde, carece de qualquer documentação comprobatória, evidenciando o processamento irregular de despesa pública. Sobre essa questão, o Procurador desta Corte de Contas, Dr. Marcílio Toscano Franca Filho, foi pontual em consignar, nos autos do Processo TC n.º 04588/97, *in verbis*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 04266/16

“Há menção nos autos de processamento irregular da despesa pública sob a forma de realização de dispêndios sem hábil comprovação documental. Acerca de tal expediente merece destaque o fato de que despesa pública passa obrigatoriamente pelas fases de empenho, liquidação e pagamento. Após o empenho, vem a liquidação da despesa, ocasião em que, do montante empenhado, deverá ser quantificado com exatidão o crédito do fornecedor através da documentação hábil (nota fiscal, recibo, atesto etc). Por fim, tem-se o efetivo pagamento. Sublinho que a insuficiência documental na comprovação de despesa pública é bastante para a imputação do débito referente à despesa irregular, além das demais penalidades aplicáveis à espécie.”

Diante de tal contexto, com base em posição já consolidada no âmbito deste Tribunal de Contas, referida mácula é suficiente para a emissão de parecer contrário, imputação de débito, aplicação de multa e envio de recomendações ao gestor responsável.

Ultrapassadas essas questões, deve ser enfatizado que, durante o exercício de 2015, os índices mínimos de aplicação nas áreas de Educação e Saúde foram alcançados e superados, senão vejamos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 04266/16

- Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – 28,60% da receita de impostos e transferências;
- Remuneração e valorização do magistério – 78,27% dos recursos do FUNDEB;
- Saúde – 15,01% do produto da arrecadação de impostos e transferências constitucionais.

Entretanto, como enfatizado alhures, a realização de despesas sem comprovação é suficiente para macular as contas em análise, conforme posição já consolidada no âmbito desta Corte de Contas. No caso, poderá o gestor responsável, em sede de recurso, apresentar a documentação ausente e elidir referida irregularidade.

Feitas estas considerações, **VOTO** no sentido de que este Tribunal de Contas emita **Parecer Contrário à Aprovação** das Contas Anuais de Governo do **Sr. Pedro da Silva Neves**, Prefeito Constitucional do Município de **CARAÚBAS**, relativa ao **exercício financeiro de 2015**, e, em **Acórdão** separado:

- 1) **Julgue irregulares** as contas de gestão do Sr. Pedro da Silva Neves, relativas ao exercício de 2015;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 04266/16

- 2) **Impute débito** ao Sr. Pedro da Silva Neves, **no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais)**, equivalentes a 395,02 UFR-PB, **inerente ao dispêndio não comprovado**, assinando-lhe o prazo de 30 (trinta) dias para recolhimento voluntário aos cofres municipais, atuando, na hipótese de omissão, o Ministério Público Estadual, conforme previsto no art. 71,§ 4º, da Constituição do Estado;

- 3) **Aplique multa** pessoal ao Sr. Pedro da Silva Neves, **no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)**, equivalentes a 79,00 UFR-PB, com fundamento no art. 56 da Lei Orgânica desta Corte de Contas, por transgressão a normas constitucionais e legais, **assinando-lhe prazo** de 30 (trinta) dias, a contar da data da publicação da presente decisão, para efetuar o recolhimento ao Tesouro Estadual, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal¹, a que alude o art. 269 da Constituição do Estado;

- 4) **Recomende** à Administração Municipal de Caraúbas a estrita observância aos ditames da Constituição Federal e demais normas legais, evitando-se a repetição das falhas constatadas no presente feito, de modo a promover o aperfeiçoamento da gestão.

¹ A quitação deverá ser processada através de Documento de Arrecadação de Receitas Estaduais (DAE) com código "4007" - Multas do Tribunal de Contas do Estado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 04266/16

É o Voto.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC nº 04266/16; e

CONSIDERANDO o Parecer Ministerial e o mais que dos autos consta;

Os MEMBROS do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), por unanimidade, na sessão plenária realizada nesta data, **decidem** emitir e encaminhar ao julgamento da Egrégia Câmara Municipal de Caraúbas este **Parecer Contrário à Aprovação** das Contas Anuais de Governo do Sr. Pedro da Silva Neves, **Prefeito Constitucional** do Município de **CARAÚBAS**, relativa ao **exercício financeiro de 2015**.

Publique-se.

Plenário Ministro João Agripino.

João Pessoa, 23 de outubro de 2019

Assinado 24 de Outubro de 2019 às 08:55



Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO

Assinado 24 de Outubro de 2019 às 08:20



Cons. Arthur Paredes Cunha Lima
RELATOR

Assinado 24 de Outubro de 2019 às 10:38



Cons. Fernando Rodrigues Catão
CONSELHEIRO

Assinado 24 de Outubro de 2019 às 10:40



Cons. em Exercício Antônio Gomes Vieira Filho
CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO

Assinado 24 de Outubro de 2019 às 11:09



Cons. em Exercício Antônio Cláudio Silva Santos
CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO



Luciano Andrade Farias
PROCURADOR(A) GERAL