TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05291/17

Origem: Prefeitura Municipal de Igaracy
Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2016
Responsável: Deusaleide Jeronimo Leite (Prefeita)
Advogados: Francisco de Assis Remígio II (OAB/PB 9464)
Diogo Maia da Silva Mariz (OAB/PB 11328-B)
Contador: Rosildo Alves de Morais (CRC/PB 3212/O)
Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de Igaracy. 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. Denúncia improcedente. Déficit. Atendimento parcial da LRF. Despesas sem licitação. Registros contábeis incorretos. Falhas da gestão de pessoal e encargos. Regularidade com ressalvas das contas. Multa. Recomendação e Comunicação.

ACÓRDÃO APL – TC 00134/19

RELATÓRIO

1. O presente processo trata da prestação de contas anual da Senhora DEUSALEIDE JERONIMO LEITE, na qualidade de Prefeita do Município de **Igaracy**, relativa ao exercício de **2016**.

2. Na análise efetuada pelo Órgão Técnico, fls. 1999/2166, em relatório de autoria da Técnica de Contas Públicas Kátia Maria de Carvalho Brito Barbosa (subscrito pelo Chefe de Divisão Auditor de Contas Públicas Sebastião Taveira Neto), registraram-se 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 **Igaracy** possui 6.182 **habitantes**, sendo 4.138 habitantes da zona urbana e 2.044 habitantes da zona rural;

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05291/17

2.3. A **lei orçamentária anual** (Lei 516/2015) estimou a receita em R$21.538.497,00 e fixou a despesa em igual valor, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R$10.769.248,50, correspondendo a 50% da despesa fixada na LOA;

2.4. Foram **abertos** créditos adicionais suplementares no montante de R$3.670.420,68, com indicação das devidas fontes de recursos, sendo utilizados R$2.733.468,40. Não houve abertura de créditos especiais;

2.5. A **receita total arrecadada** correspondeu a R$15.932.456,16, sendo R$14.091.965,00 em receitas **correntes**, já descontada a transferência do montante de R$1.840.491,16 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEB, e R$752.106,70 em receitas de **capital**;

2.6. A **despesa executada** totalizou R$15.259.418,83, sendo R$617.630,81 com o Poder Legislativo. Quanto às categorias econômicas foram executados R$14.519.624,83 (R$615.744,81 do Poder Legislativo) em despesas **correntes** e R$739.794,00 (R$1.886,00 do Poder Legislativo) em despesas de **capital**;

2.7. O **balanço orçamentário consolidado** apresentou **déficit** equivalente a 2,80% (R$415.347,13) da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R$1.262.181,25, distribuído entre caixa (R$3.192,15) e bancos (R$1.258.989,10) nas proporções de 0,25% e 99,75%, respectivamente; e o **balanço patrimonial consolidado** consignou **déficit financeiro** (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R$931.917,76;

2.8. Foram realizados 43 **procedimentos licitatórios** para despesas de R$7.073.350,55 e, de acordo com o TRAMITA, enviados ao TCE/PB aqueles exigidos pela Resolução Normativa RN - TC 02/2011, havendo indicação de despesas sem licitação no montante de R$131.746,38, correspondente a 09 fornecedores;

2.9. Os gastos **com obras** e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R$249.231,79, correspondendo a 1,63% da despesa orçamentária do Poder Executivo;

2.10. Os **subsídios** percebidos pela Prefeita foram de R$130.800,00, já os do Vice-Prefeito foram de R$64.800,00, não sendo indicado excesso;

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05291/17

2.11. DESPESAS CONDICIONADAS:

2.11.1. FUNDEB: aplicação do montante de R$2.678.685,98, correspondendo a **81,81%** dos recursos do FUNDEB (R$3.274.330,01) na remuneração do magistério da educação básica. O saldo do FUNDEB ao final do exercício foi de R$7.904,59 (0,24% da receita base), atendendo ao máximo de 5% estabelecido no § 2º do art. 21 da Lei 11.494/2007;

2.11.2. Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE): aplicação do montante de R$3.480.162,83, correspondendo a **34,34%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R$10.135.818,72;

2.11.3. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE): aplicação do montante de R$1.610.944,85, correspondendo a **16,83%** das receitas componentes da base de cálculo – RIT (R$9.574.688,14);

2.11.4. Pessoal (Poder Executivo): gastos com pessoal do Poder Executivo de R$8.887.201,08 correspondendo a **63,08%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R$14.089.308,95;

2.11.5. Pessoal (Ente): gasto do pessoal do Município, após a inclusão dos gastos do Poder Legislativo, no montante de R$374.840,00, totalizou R$9.262.041,08, correspondendo a **65,74%** da RCL.

2.11.6. Caso as obrigações patronais sejam adicionadas aos cálculos de pessoal, o percentual do Município passará para 79,52% e o do Executivo para 76,25%;

2.12. Ao final do exercício, o quadro de pessoal do Poder Executivo era composto de 404 servidores, distribuídos da seguinte forma:

Tipo de Cargo	Jan	AV%	Abr	AV%	Ago	AV%	Dez	AV%	Jan/Dez AH%
Comissionado	59	14,64	91	18,88	98	19,84	19	4,70	-67,80
Contratação por excepcional interesse público	16	3,97	64	13,28	67	13,56	47	11,63	193,75
Efetivo	321	79,65	320	66,39	322	65,18	331	81,93	3,12
Eletivo	7	1,74	7	1,45	7	1,42	7	1,73	0,00
T O T A L	403	100,00	482	100,00	494	100,00	404	100,00	0,25

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

2.14. Sobre o cumprimento da LC 131/2009 e da 12.527/11, o Portal da Transparência foi avaliado, durante o exercício, conforme Documento TC 34979/16, Documento TC 01235/17 e **Relatório da Transparência Pública no Estado da Paraíba disponibilizado no Portal do TCE-PB,** e verificou-se que o Município, na avaliação realizada em novembro de 2016, não possuía Portal da Transparência;

2.15. A **dívida municipal** ao final do exercício correspondia a **R$12.867.345,90** representando **91,33**% da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 16,65% e 83,35%, entre dívida flutuante e dívida fundada, respectivamente, com a seguinte composição e principais credores:

Os principais componentes da dívida fundada são:

Especificação	Valor informado (R$)	Valor Constatado (R$)
Precatórios	142.395,81	142.395,81
Previdência (RGPS)	10.476.228,79	0,00
Previdência (RPPS)	0,00	0,00
Empresa de Fornecimento do serviço de água e Esgoto	69.141,78	69.141,78
Empresa de Fornecimento do serviço de energia elétrica	36.946,38	36.946,38
	0,00	0,00

Fontes: *PCA e Constatações da Auditoria*

2.16. Não houve indicação de **insuficiência financeira** para atender obrigações dos dois quadrimestres finais do mandato;

2.17. **Repasse** ao Poder Legislativo no montante de R$617.816,14, representando 7% da receita tributária do exercício anterior. O repasse correspondeu a 96,43% do valor fixado no orçamento (R$640.715,00);

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

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

2.18.2. Quanto ao **Regime Geral de Previdência Social** administrado pelo **Instituto Nacional do Seguro Social - RGPS/INSS**, os recolhimentos patronais totalizaram R$1.142.974,71 estando R$723.337,52 **abaixo** da estimativa de R$1.866.312,23;

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

2.20. Houve registro de uma **denúncia** neste Tribunal relativa ao exercício em análise:

2.20.1. Processo TC 09248/16 – denúncia informando falta de pagamento dos subsídios do Vice-Prefeito. A matéria foi analisada, no presente relatório, e considerada improcedente;

2.21. Não foi realizada diligência in loco no período analisado;

2.22. Ao término da análise envidada, a Auditoria apontou a ocorrência de máculas listadas ao final do Relatório de PCA;

2.23. Devidamente **citada**, a autoridade responsável apresentou defesa às fls. 2175/2214, sendo analisada pela Auditoria em relatório de fls. 6980/7029, da lavra do Auditor de Contas Públicas Emival Ribeiro da Costa Filho (subscrito pelo mesmo Chefe de Divisão), concluindo pela permanência das seguintes máculas:

2.23.1. Divergência entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico;

2.23.2. Ocorrência de Déficit Financeiro ao final do exercício (R$979.772,23);

2.23.3. Não realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações (R$131.746,38);

2.23.4. Pagamento de subsídios à Prefeita, Vice-Prefeito e Secretários em desacordo com as determinações constitucional e legal;

2.23.5. Gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecidos pelo art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

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

2.23.7. Não Provimento dos cargos de natureza permanente mediante concurso público;

2.23.8. Não pagamento de salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado;

2.23.9. Divergência entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico (R$26.577,72);

2.23.10. Não efetivação do desconto de contribuição previdenciária do segurado.

3. Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer da lavra do Procurador Manoel Antonio dos Santos Neto, opinou da seguinte forma:

> **1. EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO** à aprovação das contas quanto ao alcance dos objetivos de Governo, assim como a **IRREGULARIDADE** da prestação de contas no tocante aos atos de gestão de responsabilidade da Prefeita do Município de Igaracy, Sra. Deusaleide Jerônimo Leite, relativas ao exercício de 2017;
> **2. DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL** aos preceitos da LRF;
> **3. APLICAÇÃO DE MULTA** à Sra. Deusaleide Jerônimo Leite, com fulcro no art. 56, II da LOTCE;
> 4. **APLICAÇÃO DE SANÇÃO PECUNIÁRIA CORRESPONDENTE A 30% DOS VENCIMENTOS ANUAIS** da Prefeita Municipal (§1º do art. 5º da Lei nº 10.028/01), em razão da infração do art. 5º da Lei de Crimes contra as Finanças Públicas;
> **5. COMUNICAÇÃO AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL** para a adoção das medidas legais pertinentes, diante dos indícios de atos de improbidade administrativa e ilícitos penais;
> **6. RECOMENDAÇÕES** à Prefeitura Municipal de Igaracy, no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando a reincidências das falhas constatadas no exercício em análise.

4. Retrospectivamente, a referida gestora obteve os seguintes resultados em exercícios anteriores, conforme decisões cadastradas no Sistema TRAMITA:

Exercício 2013: Processo TC 04302/14. Parecer PPL – TC 00103/16 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00393/16 (declaração de **atendimento parcial** aos preceitos da LRF, julgamento **regular com ressalvas**, **multa**, **comunicações** e **recomendações**);

Exercício 2014: Processo TC 04304/15. Parecer PPL – TC 00129/16 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00487/16 (declaração de **atendimento parcial** aos preceitos da LRF, julgamento **regular com ressalvas**, **multa** e **recomendações**);

Exercício 2015: Processo TC 03699/16. Parecer PPL – TC 00152/17 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00739/17 (declaração de **atendimento parcial** aos preceitos da LRF, julgamento **regular com ressalvas**, **multa**, **representação** e **recomendação**).

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

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05291/17

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.

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

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

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

"CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ATOS PRATICADOS POR PREFEITO, NO EXERCÍCIO DE FUNÇÃO ADMINISTRATIVA E GESTORA DE RECURSOS PÚBLICOS. JULGAMENTO PELO TRIBUNAL DE CONTAS. NÃO SUJEIÇÃO AO DECISUM DA CÂMARA MUNICIPAL. COMPETÊNCIAS DIVERSAS. EXEGESE DOS ARTS. 31 E 71 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Os arts. 70 a 75 da Lex Legum *deixam ver que o controle externo – contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial – da administração pública é tarefa atribuída ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas. O primeiro, quando atua nesta seara, o faz com o auxílio do segundo que, por sua vez, detém competências que lhe são próprias e exclusivas e que para serem exercitadas independem da interveniência do Legislativo. O conteúdo das* ***contas globais*** *prestadas pelo Chefe do Executivo é diverso do conteúdo das contas dos administradores e gestores de recurso público.* ***As primeiras demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa*** *(União, Estados, DF e Municípios). Revelam o cumprir do orçamento, dos* ***planos de governo, dos programas governamentais****, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71, I c./c. 49, IX da CF/88).* ***As***

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05291/17

***segundas** – contas de **administradores e gestores públicos**, dizem respeito ao dever de prestar (contas) de todos aqueles que lidam com recursos públicos, captam receitas, ordenam despesas (art. 70, parágrafo único da CF/88). Submetem-se a julgamento direto pelos Tribunais de Contas, podendo gerar imputação de **débito e multa** (art. 71, II e § 3º da CF/88). **Destarte, se o Prefeito Municipal assume a dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas, submete-se a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento precedido de parecer prévio; o outro técnico a cargo da Corte de Contas**. Inexistente, in casu, prova de que o Prefeito não era o responsável direto pelos atos de administração e gestão de recursos públicos inquinados, deve prevalecer, por força ao art. 19, inc. II, da Constituição, a presunção de veracidade e legitimidade do ato administrativo da Corte de Contas dos Municípios de Goiás. Recurso ordinário desprovido". (STJ. ROMS nº 11060/GO. Rel. Min. Laurita Vaz. DJU 16/09/2002, p. 159).

No caso da presente prestação de contas, depreende-se que a Prefeita ao exercitar *"a dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas, submete-se a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento precedido de parecer prévio; o outro técnico a cargo da Corte de Contas"*.

Feita esta introdução, passa-se ao exame dos fatos cogitados na prestação de contas como irregularidades remanescentes.

Divergência entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico.

Em relatório inicial, o Órgão Técnico apontou a ocorrência de **informações divergentes** conforme quadro abaixo:

Valor em Reais

Discriminação	Valor Registrado no SAGRES	Valor Registrado na PCA – Balanço Orçamentário Consolidado	Valor da divergência
Receita Orçamentária	14.844.071,70	14.841.415,65	2.656,05
Despesa Orçamentária	15.259.418,83	15.274.369,73	(14.950,90)
Déficit orçamentário	415.347,13	432.954,08	(17.606,95)

Fonte: SAGRES e PCA-Balanço Orçamentário Consolidado (fls.123/125)

Em sua defesa, a interessada apresentou demonstrativo informando que não existe a diferença apontada. O Órgão de instrução acatou o demonstrativo apresentado na defesa, mas entendeu que a irregularidade seria a ocorrência de déficit orçamentário no valor de R$432.954,08, fato este não levado em consideração pela análise inicial.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05291/17

Ocorrência de Déficit Financeiro ao final do exercício (R$979.772,23).

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

Art. 1º. (...).

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

A respeito da importante Lei de Responsabilidade Fiscal, assim leciona o eminente Prof. Dr. Gilmar Ferreira Mendes, Ministro do Supremo Tribunal Federal:

"É certo que o advento da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, representou um avanço significativo nas relações entre o Estado fiscal e o cidadão. Mais que isso, ao enfatizar a necessidade da accountability, atribuiu caráter de essencialidade à gestão das finanças públicas na conduta racional do Estado moderno, reforçando a idéia de uma ética do interesse público, voltada para o regramento fiscal como meio para o melhor desempenho das funções constitucionais do Estado." [1]

No caso em tela, o Balanço Patrimonial Consolidado (SAGRES) apresenta um Ativo Financeiro no valor total de R$1.262.181,25 (disponibilidades) e o Passivo Financeiro apresenta obrigações que totalizam R$2.110.033,20, entre Restos a Pagar e Depósitos, resultando na ocorrência de déficit financeiro no exercício sob análise, conforme quadro a seguir:

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

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05291/17

Balanço Patrimonial

Resultado Financeiro do Balanço Patrimonial Consolidado			
Ativo		**Passivo**	
Ativo Financeiro		Passivo Financeiro	
Disponibilidades	1.262.181,25	Restos a Pagar	R$ 2.110.033,20
		2016	R$ 1.978.313,13
Caixa	3.192,15	2015	R$ 47.854,47
		2014	R$ 16.616,10
Bancos / Correspondentes	1.258.989,10	2013	R$ 67.249,50
		2012	R$ 0,00
		Anos Anteriores	R$ 0,00
Exatores	0,00	Serviços Dívida a Pagar	0,00
		Depósitos	132.147,00
Realizável	0,00	Débitos de Tesouraria	-226,72
Ajustes	0,00	Ajustes	0,00
Déficit	979.772,23		
Total	2.241.953,48	**Total**	2.241.953,48

Ao observar o quadro elaborado pelo Órgão de Instrução, o déficit financeiro de R$979.772,23 é semelhante à insuficiência financeira de R$979.998,95 (R$1.262.181,25 – R$2.110.033,20).

A interessada argumentou ter a grave crise financeira nacional acarretado forte impacto nas contas dos Municípios que dependem basicamente de repasses federais. Todavia, no exercício anterior houve ocorrência de déficit de execução orçamentária no valor de R$741.618,14 e de déficit financeiro ao final do exercício no valor de R$3.365.136,21, conforme se observa nos autos do Processo TC 03699/16 (PCA 2015).

O **déficit financeiro** (R$979.772,23), correspondeu a 6,28% da receita arrecadada. Nesse contexto, levando-se em consideração a acentuada frustração da receita total inicialmente prevista para o exercício (R$4.853.934,14), não houve distorção significativa do equilíbrio entre a receita e despesa, além do mais houve significativa redução do déficit em relação ao exercício anterior, assim, **cabe a expedição de recomendação** na busca do equilíbrio orçamentário e financeiro, a fim de que não haja comprometimento das gestões futuras.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05291/17

Não realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações (R$131.746,38).

Segundo o levantamento produzido pela Auditoria, o montante de despesa indicado sem licitação foi de R$131.746,38, assim detalhado:

Credor	Objeto	Valor
BONDE DO BRASIL PROMOÇÕES E EDIÇÕES MUSICAIS LTDA-ME	Apresentação Musical	42.000,00
CICERO RODRIGUES DA SILVA	Peças de veículos	11.038,00
COPY LINE COMERCIO E SERVIÇOS LTDA	Locação de fotocopiadora	8.050,00
FORNECEDORA MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS LTDA	Peças para a pá carregadeira	13.510,00
JOSE RIVALDO PEREIRA DA SILVA	Transporte de lixo e entulhos	8.760,00
MACIELL JUSTINO DE MEDEIROS EIRELI-ME	Serviços técnicos	12.599,40
MEDTEC	Manutenção de consultório odontológico	8.300,00
SUPERMERCADO SOARES E FILHO LTDA	Gêneros alimentícios e material de limpeza	12.188,98
TANIA CONSULTORIA E ASSESSORIA	Consultoria e assessoria	15.300,00
Total		**131.746,38**

Sobre o assunto cabe lembrar ser a licitação, em sua dupla finalidade, tanto procedimento administrativo tendente a conceder à pública administração melhores condições (de técnica e de preço) nos contratos que celebrar, quanto, e precipuamente, instituto de concretude do regime democrático, pois visa, também, facultar à sociedade a oportunidade de participar dos negócios públicos.

Por ser um procedimento tendente a garantir eficiência na Administração, visto objetivar as propostas mais vantajosas, a licitação, quando não realizada ou realizada em desacordo com a norma jurídica, longe de configurar mera informalidade, constitui séria ameaça aos princípios administrativos da legalidade, impessoalidade e moralidade, além de profundo desacato ao regime democrático, pois retira de boa parcela da atividade econômica a faculdade de negociar com a pública administração.

Cumpre recordar ainda ser a licitação procedimento vinculado, formalmente ligado à Lei 8.666/93, não comportando discricionariedades em sua realização ou dispensa. Ressalte-se, ainda, estar 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 de cada um. Assim, não basta apenas licitar ou contratar, mas realizar o procedimento de acordo com a técnica prevista no ordenamento jurídico.

Mas apesar da indicação de despesas realizadas sem procedimentos de licitação durante o exercício, a Auditoria desta Corte **não acusou qualquer excesso de preço ou falta de fornecimento dos bens nelas noticiados**. Assim, a matéria comporta as **recomendações** devidas, sem prejuízo da aplicação de sanção pecuniária.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05291/17

Pagamento de subsídios à Prefeita, Vice-Prefeito e Secretários em desacordo com as determinações constitucional e legal.

A matéria aqui tratada foi objeto de denúncia manejada pelo Vice-Prefeito, Senhor ALDO LÚCIO BRASILEIRO LIMA. Sobre o tema, o Órgão Técnico mencionou a Lei 477/2012, fls. 162/163, que fixou o subsídio da Prefeita e do Vice-Prefeito em R$12.000,00 e R$ 6.000,00 respectivamente, mas que a Prefeita percebeu ao longo do exercício de 2016, excetuando o mês de maio, o valor de R$10.800,00, e o Vice-Prefeito recebeu em todo o exercício o valor mensal de R$5.400,00. A conduta, assim delineada, estaria infringindo o ordenamento municipal pois, a redução dos subsídios dos agentes políticos deveria ocorrer por meio de outra lei e não por decreto.

A gestora, em sua defesa, citou o Decreto Municipal 37/2015 (fls. 2195/2197), o qual, em comum acordo com o Vice-Prefeito, promoveu a redução de seus subsídios em decorrência da grave crise financeira.

Como bem frisou o Ministério Público de Contas, não foi demonstrado qualquer prejuízo à estrutura remuneratória para os demais agentes políticos da municipalidade, afetando apenas a Prefeita e o Vice-Prefeito, que acordaram pela redução. Assim, a denúncia é improcedente.

Gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecidos pelo art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

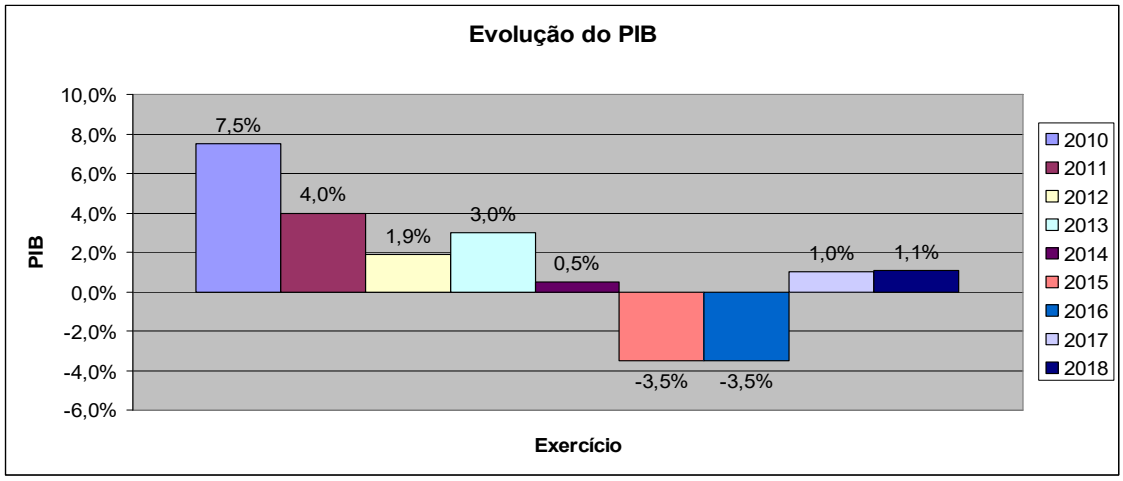
Os gastos com pessoal do Poder Executivo, no montante de R$8.887.201,08, correspondeu a **63,08%** da Receita Corrente Líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R$14.089.308,95, estando, portanto, acima do limite da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estando os gastos com pessoal acima do limite, os Poderes terão dois quadrimestres para reconduzir a despesa de pessoal ao índice adequado. Entretanto, o prazo é contado em dobro quando a economia cresce pouco (abaixo de 1%) ou registra PIB negativo; nesse caso, o prazo de recondução salta para quatro quadrimestres (art. 66, da Lei Complementar 101/2000):

Art. 66. Os prazos estabelecidos nos arts. 23, 31 e 70 serão duplicados no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres.

§ 1º. Entende-se por baixo crescimento a taxa de variação real acumulada do Produto Interno Bruto inferior a 1% (um por cento), no período correspondente aos quatro últimos trimestres.

A evolução do Produto Interno Bruto, segundo dados do IBGE, está assim registrado:



PIB

	Nordeste		Brasil	
Ano	Variação sobre o ano anterior (%)	R$ bilhões	Variação sobre o ano anterior (%)	R$ trilhões
2019*	1,9	928	2	6,53
2018	0,6	910,7	1,1	6,4
2017	0,8	905,27	1,1	6,33
2016	-4,6	898,08	-3,3	6,27
2015	-3,4	941,13	-3,6	6,48
2014	2,8	973,77	0,5	6,72
2013	3,1	947,08	3	6,69
2012	3	918,92	1,9	6,49
2011	4,1	892,33	4	6,37
2010	6,6	857,49	7,5	6,12

Nesse sentido, a alternativa de prazo duplicado pode ser exercida entre 2014 a 2016, períodos em que a economia pouco evoluiu (2014), apresentando, depois, taxas negativas de incremento (2015 e 2016). Então, os prazos para recondução dos gastos com pessoal a percentuais permitidos por lei devem ser computados em dobro.

Consultando o Processo de Prestação de Contas do exercício de 2017 do Município de Igaracy (Processo TC 05502/18, fl. 2560), os percentuais de gastos com pessoal atingiram o percentual de 54,04%, levando a Auditoria a considerar como sanada a irregularidade. A matéria, dessa forma, está superada.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05291/17

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

Constaram-se registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes de R$15.375,02 relativos à classificação de recursos complementares do FUNDEB e à divergência de R$26.577,72 entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico, decorrente do registro a menor do repasse ao Poder Legislativo.

A contabilidade, é notório, deve refletir, pela sua própria natureza, os fatos reais ocorridos no âmbito da entidade. No caso em análise, trata-se de erro de classificação de lançamentos, que não tiveram maiores repercussões na execução orçamentária e financeira, cabendo recomendações no sentido de não repetir.

Provimento dos cargos de natureza permanente sem concurso público. Pagamento de salário abaixo do mínimo, fixado em lei e nacionalmente unificado. Não efetivação do desconto de contribuição previdenciária do segurado.

Tais itens se referem às contratações temporárias efetuadas pelo Município e classificadas no elemento de despesa Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física. São serviços tais como: limpeza das vias da cidade; transporte escolar; pintura de prédios públicos; serviços de apoio a paciente em tratamento em outras cidades; etc.

Em sua defesa, a gestora alegou tratarem-se de despesas "*para atender demandas pontuais (eventuais) da administração. Além disso, para os casos em destaque, as despesas com prestação de serviços não se enquadram como "outras despesas de pessoal", uma vez que está evidenciado o caráter eventual da prestação dos serviços, devendo, assim, serem classificadas como "outros serviços de terceiros – pessoa física".* A Auditoria não acatou os argumentos trazidos, pois entendeu que os serviços não se enquadram como eventuais.

No caso, o Órgão de Instrução entendeu que as contratações efetuadas pelo Município, registradas no elemento de despesa Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física, se enquadrariam como substituição de pessoal, e assim deveriam ser efetuados os descontos previdenciários e os pagamentos seriam com base no salário mínimo.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05291/17

Dos registros incorretos de gastos com pessoal, cabe reforçar as recomendações para que se cuide de registrar contabilmente os fatos que reflitam verdadeiramente a gestão. Por sua vez, 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 ou licitar para contratar serviços específicos conforme a legislação, cabendo multa ante o descumprimento das normas de contratação de pessoal e serviços.

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". [2]

[2] "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 05291/17

À luz da legislação e da jurisprudência assentada nesta Corte de Contas, notadamente em face do Parecer Normativo PN - TC 52/2004, os fatos apurados pela sempre diligente Auditoria, atraem providências administrativas para o aperfeiçoamento da gestão pública, porém não justificam a reprovação das contas.

Por todo o exposto, sobre a PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO ADMINISTRATIVA DE RECURSOS PÚBLICOS, a cargo da Senhora DEUSALEIDE JERONIMO LEITE, na qualidade de Prefeita e Ordenadora de Despesas do Município de **Igaracy**, relativa ao exercício de **2016**, VOTO no sentido de que este Tribunal decida:

I) CONHECER E JULGAR IMPROCEDENTE a denúncia impetrada pelo Vice-Prefeito, Senhor ALDO LÚCIO BRASILEIRO LIMA, sobre eventual irregularidade em pagamento de subsídio, comunicando-lhe da presente decisão;

II) DECLARAR O ATENDIMENTO PARCIAL às exigências da LRF, parcial em razão do déficit registrado;

III) JULGAR REGULARES COM RESSALVAS as contas de gestão administrativa de recursos públicos, à luz da competência conferida ao Tribunal de Contas pelo inciso II, art. 71, da Constituição Federal, ressalvas em razão de: déficit; despesas sem licitação; registros contábeis incorretos; falhas da gestão de pessoal e encargos;

IV) APLICAR MULTA de **R$5.000,00** (cinco mil reais), correspondente a **100,5 UFR-PB** (cento inteiros e cinco décimos de Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba), contra a Senhora DEUSALEIDE JERONIMO LEITE, com fulcro no art. 56, II, da LOTCE 18/93, em razão de despesas sem licitação e falhas da gestão de pessoal e encargos, **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;

V) RECOMENDAR a adoção de providências no sentido de evitar as falhas diagnosticadas pela Auditoria e guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, bem como às normas infraconstitucionais pertinentes;

VI) COMUNICAR à Receita Federal do Brasil sobre os fatos relacionados às obrigações previdenciárias; e

VII) 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 05291/17

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE–PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 05291/17**, sobre a Prestação de Contas de Gestão Administrativa de Recursos Públicos, a cargo da Senhora DEUSALEIDE JERONIMO LEITE, na qualidade de Prefeita e Ordenadora de Despesas do Município de **Igaracy**, 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) CONHECER E JULGAR IMPROCEDENTE a denúncia impetrada pelo Vice-Prefeito, Senhor ALDO LÚCIO BRASILEIRO LIMA, sobre eventual irregularidade em pagamento de subsídio, comunicando-lhe da presente decisão;

II) DECLARAR O ATENDIMENTO PARCIAL às exigências da LRF, parcial em razão do déficit registrado;

III) JULGAR REGULARES COM RESSALVAS as contas de gestão administrativa de recursos públicos, à luz da competência conferida ao Tribunal de Contas pelo inciso II, art. 71, da Constituição Federal, ressalvas em razão de: déficit; despesas sem licitação; registros contábeis incorretos; falhas da gestão de pessoal e encargos;

IV) APLICAR MULTA de **R$5.000,00** (cinco mil reais), correspondente a **100,5 UFR-PB**[3] (cento inteiros e cinco décimos de Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba), contra a Senhora DEUSALEIDE JERONIMO LEITE, com fulcro no art. 56, II, da LOTCE 18/93, em razão de despesas sem licitação e falhas da gestão de pessoal e encargos, **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;

V) RECOMENDAR a adoção de providências no sentido de evitar as falhas diagnosticadas pela Auditoria e guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, bem como às normas infraconstitucionais pertinentes;

---

[3] Regimento Interno do TCE/PB. Art. 140. (...). § 2º. O Acórdão que resultar em imposição de multa ou condenação do responsável ao ressarcimento de valores aos cofres públicos deverá indicar necessariamente o valor do débito em moeda corrente na data da imputação e no correspondente valor em Unidade Financeira de Referência (UFR-PB), ou outro índice que, por determinação legal ou opção do Tribunal, substitua-o como indexador.

Valor da última UFR-PB fixado em 49,75 - referente a abril de 2019, divulgado no site oficial da Secretaria de Estado da Receita da Paraíba (https://www.receita.pb.gov.br/ser/info/indices-e-tabelas/ufr-pb).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05291/17

VI) COMUNICAR à Receita Federal do Brasil sobre os fatos relacionados às obrigações previdenciárias; e

VII) 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 17 de Abril de 2019 às 10:31

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

Cons. Arnóbio Alves Viana
PRESIDENTE

Assinado 11 de Abril de 2019 às 08:57

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

Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR

Assinado 11 de Abril de 2019 às 10:54

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

Luciano Andrade Farias
PROCURADOR(A) GERAL