



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 03661/11

Origem: Prefeitura Municipal de Aparecida

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício 2010

Interessado: Deusimar Pires Ferreira

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE PREFEITO. Município de Aparecida. Exercício de 2010. Acúmulo da dupla função política e administrativa, respectivamente, de executar orçamento e de captar receitas e ordenar despesas. Competência para julgar as contas de gestão, prevista na CF, art. 71, inciso II, e na LOTCE/PB, art. 1º, inciso I. Atendimento integral da LRF. Regularidade com ressalvas das contas. Aplicação de multa. Recomendação. Comunicação à RFB sobre o recolhimento de obrigações previdenciárias. Informação.

ACÓRDÃO APL - TC 00414/12

RELATÓRIO

1. O presente processo trata da prestação de contas anual do Senhor DEUSIMAR PIRES FERREIRA, na qualidade de **Prefeito do Município de Aparecida**, relativa ao exercício de 2010.
2. A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o relatório de fls. 67/80, com as colocações e observações a seguir resumidas:
 - 2.01. **Apresentação da prestação de contas** no prazo legal, todavia, em desacordo com a Resolução RN – TC 03/10, por não se fazer acompanhar dos decretos de abertura de créditos adicionais;
 - 2.02. A **lei orçamentária anual** estimou a receita e fixou a despesa em R\$9.018.460,00, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R\$4.509.230,00, correspondendo a 50% da despesa fixada;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 03661/11

- 2.03. A **despesa executada** totalizou R\$9.001.634,51, sendo R\$8.262.697,44 em despesas correntes e R\$738.937,07 em despesas de capital;
- 2.04. **Créditos adicionais** abertos e utilizados com a devida autorização legislativa, porém, quanto aos abertos houve deficiência das fontes de recursos para a cobertura, no valor de R\$102.371,88;
- 2.05. **Repasse ao Poder Legislativo** no montante de R\$362.206,92, representando 6,87% da receita tributária do exercício anterior;
- 2.06. **DESPESAS CONDICIONADAS:**
- 2.06.1. **Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE):** aplicação do montante de R\$1.648.201,12, correspondendo a **28,93%** das receitas de impostos mais transferências que totalizaram R\$5.697.572,79;
- 2.06.2. **Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE):** aplicação do montante de R\$867.938,49, correspondendo a **15,23%** das receitas de impostos mais transferências;
- 2.06.3. **PESSOAL:** gastos com pessoal do Poder Executivo no montante de **R\$3.700.856,57**, sendo totalmente da administração direta, vez que o Município não possui entidade da administração indireta, correspondendo a **44,98%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$8.228.412,62;
- 2.06.4. **FUNDEB:** aplicação no montante de R\$1.220.621,66 correspondendo a **58,99%** dos recursos advindos do FUNDEB (R\$2.069.232,01) na remuneração do magistério.
- 2.07. Os gastos com obras e serviços de engenharia, no total de **R\$247.126,30** corresponderam a **2,86%** da DOTG, tendo sido pagos, no exercício, R\$222.326,20;
- 2.08. Normalidade no pagamento dos subsídios do Prefeito e do Vice-Prefeito;
- 2.09. Foi realizada diligência in loco no Município, no período de 12/09/2011 a 16/09/2011;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 03661/11

- 2.10. O Município deixou de pagar obrigações patronais ao INSS em torno de R\$146.097,77, correspondente a 17,94% das obrigações patronais estimadas;
 - 2.11. **Quanto à gestão fiscal**, foi observado o **atendimento parcial** às disposições da LRF, em vista do repasse a menor à Câmara se comparado com o valor orçado;
 - 2.12. **Quanto aos demais aspectos** examinados, foram constatadas as **irregularidades** apontadas no sobredito relatório.
3. Intimada, a autoridade responsável apresentou defesa às fls. 84/370, sendo analisada pelo Órgão Técnico em seu relatório às fls. 374/390, que considerou sanada a irregularidade relativa à **gestão fiscal**.
 4. No tocante aos **demais aspectos**, desconsiderou as irregularidades sobre:
 - 4.01. Os saldos não comprovados, em razão de documentos apresentados;
 - 4.02. A aplicação de recursos do **FUNDEB** no magistério cujo índice passou a ser de **60,11%**, em face da inclusão de despesas até então não consideradas; e
 - 4.03. A diferença de R\$27.811,93 entre o valor das contribuições dos servidores ao INSS consignadas em folhas de pagamento e o registro dessas consignações efetuado no balanço financeiro, em virtude de documentos apresentados.
 - 4.04. Contudo, na análise da defesa quanto a este último aspecto, a Auditoria observou, como **fatos novos**, a contratação de pessoas para execução de serviços de caráter definitivo sem prévia aprovação em concurso público, classificação contábil incorreta das despesas e não recolhimento dos encargos sociais ao INSS referentes aos pagamentos realizados a tais pessoas.
 5. O Órgão Técnico ainda considerou parcialmente sanadas as máculas relativas:
 - 5.01. Às despesas não licitadas, passando o valor de R\$314.199,11, indicado no relatório inicial, para R\$160.626,71, após defesa; e
 - 5.02. Aos encargos sociais recolhidos a menor, cujo montante era de R\$146.097,77 e, após os novos elementos, passou a ser de R\$66.937,15.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 03661/11

6. Devidamente intimado para se pronunciar sobre os novos fatos, o responsável apresentou justificativas de defesa e documentos de fls. 397/442, tendo o Órgão Técnico, após análise de fls. 446/454, permanecido com o entendimento.
7. A rigor, restaram os seguintes fatos indicados como irregulares pela d. Auditoria:
 - 7.01. Envio da prestação de contas anual ao Tribunal em desacordo com a Resolução RN – TC 03/10, por não se fazer acompanhar dos decretos de abertura de créditos adicionais;
 - 7.02. Abertura de créditos adicionais suplementares sem fontes de recursos, no valor de R\$102.371,88, contrariando o disposto no art. 167, inciso V, da Constituição Federal;
 - 7.03. Despesas realizadas sem o devido processo licitatório, no total de R\$160.626,71, correspondendo a 1,86% da despesa orçamentária total do Poder Executivo;
 - 7.04. Não atendimento ao disposto no art. 20 da Lei nº 11.494/2007 (Lei do FUNDEB), porquanto o Município não aplicou os saldos financeiros da conta do FUNDEB (c/c nº 24.367-1) em operações financeiras, conforme exige o citado artigo;
 - 7.05. Não recolhimento de obrigações patronais previdenciárias ao INSS, no montante estimado de R\$66.937,15;
 - 7.06. Diferença de R\$29.040,14 entre o montante de empréstimos consignados em folha de pagamentos dos servidores da Prefeitura e o valor registrado no balanço financeiro a esse título;
 - 7.07. Contratação de pessoal para execução de serviços de caráter definitivo, (como: vigilância, motorista, limpeza urbana, serviços gerais, professor), sem prévia aprovação em concurso público, classificação contábil incorreta das despesas e não recolhimento dos encargos sociais ao INSS referentes aos pagamentos realizados a tais pessoas.
8. Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer da lavra da Subprocuradora-Geral Elvira Samara Pereira de Oliveira, opinou pela:
 - 8.01. **Emissão de parecer contrário à aprovação** das contas;
 - 8.02. **Declaração de atendimento integral** aos ditames da Lei de Responsabilidade fiscal;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 03661/11

- 8.03. **Aplicação da multa** prevista art. 56, II, da Lei Orgânica desta Corte;
- 8.04. **Recomendação** à Prefeitura Municipal de Aparecida, no sentido de: **A.** guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, sobretudo, no que tange aos princípios norteadores da Administração Pública, ressaltando-se aqui o da legalidade, o do controle, o da eficiência e o da boa gestão pública; **B.** conferir a devida obediência às normas consubstanciadas na Lei 4.320/64, na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e na Lei 8666/93; **C.** Continuar creditando esforços na realização de concursos públicos na localidade, atendendo, assim, aos preceitos constitucionais; e
- 8.05. **Representação à Delegacia da Receita Federal** acerca das omissões verificadas nos presentes autos, referentes ao não recolhimento de contribuição previdenciária.
9. O processo foi agendado para esta sessão, efetuadas as comunicações de estilo.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 03661/11

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 fiscal¹, 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 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

¹ A Lei Complementar nacional nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade da Gestão Fiscal) fez ingressar no ordenamento jurídico pátrio novos requisitos de observância compulsória no gerenciamento público, aplicáveis a todas as esferas de governo, englobando-os num conjunto denominado de gestão **fiscal**.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 03661/11

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 **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.***



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 03661/11

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 o Prefeito 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, façamos a análise dos fatos cogitados na prestação de contas.

No campo da gestão fiscal foram atendidos os requisitos previstos na LC 101/2000.

Ao analisar os autos, o Órgão Técnico revelou o **envio dos decretos de abertura de créditos adicionais**, apenas quando da apresentação de defesa. Tais documentos deveriam fazer parte da prestação de contas como exige a Resolução Normativa RN – TC – 03/10. A providência de enviar os decretos juntamente com a defesa, se não sanam de pronto a falha, tem o poder de amenizar o dito embaraço à fiscalização, pois, com a apresentação, foi possível se fazer o exame e confrontação dos documentos e os dados registrados contabilmente, não tendo a Auditoria, questionado a veracidade dos mesmos.

Sobre os **créditos adicionais** abertos sem fontes de recursos, no valor de R\$102.371,88, por si só a falha já seria de menor gravidade, pois não houve a utilização dessa parcela. No entanto, efetivamente, não ocorreu a abertura de créditos adicionais sem fontes de recursos. Consta às fls. 183/187 dos autos, o decreto de abertura de créditos adicionais nº 0331/2010, comprovando a anulação de dotações no valor de R\$831.864,36 e não de R\$728.621,82 como foi informado no SAGRES. A diferença se refere ao valor anulado de dotações da Câmara e não informado no sistema, no qual a informação contida se relaciona apenas aos créditos abertos para aquela Casa Legislativa, no valor de R\$870,66. Cabe recomendação para que o gestor cuide de alimentar o SAGRES com informações precisas, refletindo a realidade dos fatos ocorridos nas áreas contábil e financeira da administração.

A **licitação** por sua vez, nos termos constitucionais e legais, tem 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 se revela 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,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 03661/11

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.

Após a análise dos documentos apresentados pelo interessado, o Órgão Técnico entendeu permanecerem despesas sem precedência de processos licitatórios, quando necessários, no montante de R\$160.626,71. Desse valor, podem ser consideradas como licitadas, em razão de documentos juntados aos autos pelo defendente, despesas com aquisição de medicamentos, combustíveis e peças para automóveis, no montante de R\$133.306,08, em vista de haverem sido realizados os respectivos processos licitatórios no exercício de 2009, mas os contratos possuíam vigência até o exercício de 2010 e contemplavam tais gastos. Nesse ponto, o art. 57, da Lei 8.666/93, disciplina a vigência dos contratos administrativos. Vejamos:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

I - aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório;

Assim, não está apenas o contrato de prestação de serviços autorizado a transpor um período orçamentário, mas, também, inclusive, aqueles de fornecimentos cujos produtos estejam **contemplados nas metas estabelecidas no plano plurianual**, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da administração e **previsão no ato convocatório**, o que pode incluir o fornecimento de insumos a exemplo de combustíveis.

E, caso o fornecimento ultrapasse um exercício financeiro, a mera **atualização** do crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica, conforme exigência de conteúdo contratual, do art. 55, inciso V, da Lei 8.666/93, pode ser registrada por simples **apostila**, sem a necessidade de aditamento. Eis a dicção do art. 65, § 8º, da mesma lei:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 03661/11

§ 8º. *A variação do valor contratual para fazer face ao reajuste de preços previsto no próprio contrato, as atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento nele previstas, bem como o empenho de dotações orçamentárias suplementares até o limite do seu valor corrigido, não caracterizam alteração do mesmo, podendo ser registrados por simples **apostila**, dispensando a celebração de aditamento.*

O que de fato não autorizaria a aplicação do inciso I, do art. 57, da Lei 8.666/93, e seus reflexos, seria a falta de correlação entre os insumos contratados com as metas estabelecidas em projetos contemplados no PPA e a sua não previsão no ato convocatório do certame, o que pode ser objeto de recomendação para os próximos ajustes. Nesse passo, segundo os elementos constantes dos autos, os procedimentos e contratos podem ser considerados.

As demais despesas havidas como não licitadas somam R\$27.220,63 e tratam de pequenas aquisições corriqueiras da administração, cujos valores individuais não atingiram ao limite de dispensa.

Sobre as obrigações **previdenciárias**, 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. 56², da Lei 8.212/91.

O levantamento do eventual débito junto à Receita Federal do Brasil (RFB), por não recolhimento das obrigações previdenciárias, que no caso, segundo levantamento da Auditoria foi de R\$66.937,15, deve resultar de procedimento fiscal regular pelo agente público federal, devendo a informação captada ser endereçada àquele órgão fazendário, com cópias dos documentos respectivos, para a quantificação e cobrança das obrigações remanescentes a cargo do Município. Saliente-se haver notícia nos autos de parcelamento da dívida, concretizado no exercício de 2012, envolvendo os valores levantados pelo Órgão Técnico, relativos ao exercício sob análise.

² Lei 8.212/91. Art. 56. A **inexistência de débitos em relação às contribuições** devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social-INSS, a partir da publicação desta Lei, **é condição necessária para** que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios possam receber as transferências dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal-FPE e do Fundo de Participação dos Municípios-FPM, celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da administração direta e indireta da União.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 03661/11

Para efetuar o levantamento do montante das **contribuições dos servidores ao INSS**, consignadas em folha de pagamento, e o registro dessas consignações efetuadas no balanço financeiro, a Auditoria, inicialmente, tomou como base apenas as retenções ocorridas na folha de pagamento de pessoal, não considerando os empenhos relativos aos prestadores de serviços. Tal fato foi reconhecido pelo Órgão Técnico, quando da análise de defesa, ao considerar elidida a mácula observada preliminarmente, em virtude de documento apresentado pelo interessado.

Da mesma forma, é de se considerar como válido o Documento TC nº 18560/11, colhido *in loco*, durante diligência efetuada no Município, no qual constam os repasses, a quem de direito, das **consignações relativas aos empréstimos descontadas dos salários dos servidores**. No mencionado documento, são informados, inclusive, os números das guias de despesas extraorçamentárias, o mês do repasse e o correspondente mês de competência. A Auditoria não contestou a veracidade de tal documento nem os dados ali presentes. O somatório de tais despesas (R\$217.914,10) confere com o valor constante no balanço financeiro (R\$217.988,12), existindo uma pequena diferença de apenas R\$74,02. Para apontar a diferença de R\$29.040,14, o Órgão de Instrução se embasou no resumo analítico da folha de pagamento, podendo aí ter ocorrido divergência semelhante à detectada quando da análise relativa às consignações do INSS.

Sobre o FUNDEB, sem prejuízo de multa por descumprimento da lei, cabe recomendação ao gestor para o cumprimento do disposto no art. 20³, da Lei nº 11.494/2007 (Lei do FUNDEB), adotando providências, visando à **aplicação dos recursos disponíveis** na conta do FUNDEB em operações financeiras. No caso, a Auditoria comprovou, ao examinar os extratos bancários, a existência de recursos na conta corrente em valores entre R\$30 mil e R\$100 mil, mensalmente, e pelo período superior a 15 (quinze) dias.

Por fim, sobre os contratos de prestadores de serviços, o interessado, nos esclarecimentos, após a segunda intimação, apresentou o decreto municipal homologando o resultado do **concurso público realizado no exercício de 2011**, devendo o mencionado certame ser examinado pela divisão de auditoria competente desta Corte.

³ Lei 11.494/07. Art. 20. Os eventuais saldos de recursos financeiros disponíveis nas contas específicas dos Fundos cuja perspectiva de utilização seja superior a 15 (quinze) dias deverão ser aplicados em operações financeiras de curto prazo ou de mercado aberto, lastreadas em títulos da dívida pública, na instituição financeira responsável pela movimentação dos recursos, de modo a preservar seu poder de compra.

Parágrafo único. Os ganhos financeiros auferidos em decorrência das aplicações previstas no caput deste artigo deverão ser utilizados na mesma finalidade e de acordo com os mesmos critérios e condições estabelecidas para utilização do valor principal do Fundo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 03661/11

É pertinente realçar o comentário da Auditoria sobre a melhoria no cenário das contratações precárias no Município. Vejamos:

“... analisando-se a participação das despesas com “contratos por excepcional interesse público” (elemento 04) somadas às de “outros serviços de terceiros – pessoa física” (elemento 36) em relação às despesas com “vencimentos e vantagens fixas” (elemento 11), constata-se que tal participação vem decrescendo nos três últimos exercícios, conforme se verifica no quadro a seguir:”

	<i>Exercícios / Rubrica</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>
A	<i>Vencimentos e Vantagens Fixas</i>	1.231.672,16	1.412.074,70	2.983.964,12
B	<i>Contrato por Excepcional Interesse Público</i>	1.619.506,79	1.944.193,66	677.942,45
C	<i>Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física</i>	980.028,91	798.392,13	1.061.983,60
D = (B+C)	<i>Soma:</i>	2.599.535,70	2.742.585,79	1.739.926,05
D/A	<i>Razão (D/A)</i>	<i>211,06%</i>	<i>194,22%</i>	<i>58,31%</i>

“Contudo, não há como negar que a participação das despesas com contratados (item D, do quadro supra) continua ainda bem elevada em relação aos gastos com “vencimentos e vantagens fixas” (58%), assim como sua participação no total da despesa com pessoal, representando 36,83% destes gastos, conforme tabela abaixo:”

	<i>Exercícios / Rubrica</i>	<i>2010</i>
A	<i>Vencimentos e Vantagens Fixas</i>	2.983.964,12
B	<i>Contrato por Excepcional Interesse Público</i>	677.942,45
C	<i>Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física</i>	1.061.983,60
D=(B+C)	<i>Soma (B+C)</i>	1.739.926,05
E=(A+B+C)	<i>Soma (A+B+C)</i>	4.723.890,17
F=(D/E)	<i>Participação de D/E</i>	<i>36,83%</i>

É inegável a adoção de providências em 2010 para adequar a gestão de pessoal aos comandos constitucionais, sendo oportuno, dessa forma, recomendar providências na direção de ser resolvido o problema em definitivo.

Assim, à luz da legislação e da jurisprudência assentada nesta Corte de Contas, notadamente em face do Parecer PN TC 52/2004, os fatos apurados pela sempre diligente d. Auditoria, apesar de atraírem providências administrativas para o aperfeiçoamento da gestão pública, não justificam a imoderada reprovação das contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 03661/11

É que, as contas anuais contemplam, além dos fatos impugnados pela d. Auditoria, o exame das contas gerais de governo, sob os enforques 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 ventilados, 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, alguns concorrendo para a sua reprovação, enquanto outros para a aprovação. Dessa forma, no exame das contas, o Tribunal, mesmo diante de atos pontualmente falhos, pode, observando as demais faces da gestão – contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e fiscal -, posicionar-se pela sua aprovação, sem prejuízo de aplicar outras sanções compatíveis com a gravidade da situação analisada.

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”.⁴

Por todo o exposto, sobre a prestação de contas do Senhor DEUSIMAR PIRES FERREIRA, na qualidade de Prefeito do Município de **Aparecida**, relativa ao exercício de **2010**, VOTO pelo (a):

⁴ “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 Nº 03661/11

1. **Declaração de atendimento integral** às exigências da LRF;
2. **Julgamento regular com ressalvas** das contas de gestão, a luz da competência conferida ao Tribunal de Contas pelo inciso II, art. 71, da Constituição Federal, ressalvas em face de: **2.1)** não encaminhamento dos decretos de abertura de créditos adicionais juntamente com a PCA; **2.2)** não alimentação do SAGRES com os dados corretos sobre anulação de créditos orçamentários; e **2.3)** não aplicação em operações financeiras dos saldos da conta do FUNDEB;
3. **Aplicação de multa** no valor de **R\$3.000,00 (três mil reais)**, com fulcro no art. 56, II, da LCE 18/93, contra o Senhor DEUSIMAR PIRES FERREIRA, em virtude de: **3.1)** não encaminhamento dos decretos de abertura de créditos adicionais juntamente com a PCA; **3.2)** não alimentação do SAGRES com os dados corretos sobre anulação de créditos orçamentários; e **3.3)** não aplicação em operações financeiras dos saldos da conta do FUNDEB; **assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias** para o recolhimento voluntário da multa ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, cabendo ação a ser impetrada pela Procuradoria Geral do Estado (PGE), em caso do não recolhimento voluntário, e a intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão da PGE, nos termos do § 4º, do art. 71 da Constituição Estadual;
4. **Recomendação** ao Prefeito no sentido de: **4.1)** cuidar para que os registros contábeis reflitam as informações documentais, especialmente os que se referam às consignações; **4.2)** guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, sobretudo, no que tange aos princípios norteadores da administração pública, ressaltando-se aqui o da legalidade, o do controle, o da eficiência e o da boa gestão pública; **4.3)** conferir a devida obediência às normas consubstanciadas na Lei 4.320/64, na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e na Lei 8666/93; e **4.4)** continuar creditando esforços na realização de concursos públicos na localidade, atendendo, assim, aos preceitos constitucionais;
5. **Comunicação** à Receita Federal do Brasil sobre o indício de não recolhimento parcial das obrigações previdenciárias ao INSS no exercício sob análise;
6. **Informação** à supracitada autoridade 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. 138, parágrafo único, inciso VI, e art. 140, parágrafo único, inciso IX, do RI do TCE/PB.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 03661/11

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE –PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **PROCESSO TC Nº 03661/11**, sobre a prestação de contas do Prefeito Municipal de **Aparecida**, Sr. DEUSIMAR PIRES FERREIRA, relativa ao exercício de **2010**, os MEMBROS do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-Pb), na sessão realizada nesta data, decidem:

À UNANIMIDADE, em consonância com o voto do Relator, em:

- 1. Declarar o atendimento integral** às exigências da LRF;
- 2. Julgar regulares com ressalvas** as contas de gestão, à luz da competência conferida ao Tribunal de Contas pelo inciso II, art. 71, da Constituição Federal, ressalvas em face de: **2.1)** não encaminhamento dos decretos de abertura de créditos adicionais juntamente com a PCA; **2.2)** não alimentação do SAGRES com os dados corretos sobre anulação de créditos orçamentários; e **2.3)** não aplicação em operações financeiras dos saldos da conta do FUNDEB;
- 3. Recomendar** ao Prefeito, no sentido de: **3.1)** cuidar para que os registros contábeis reflitam as informações documentais, especialmente os que se refiram às consignações; **3.2)** guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, sobretudo, no que tange aos princípios norteadores da administração pública, ressaltando-se aqui o da legalidade, o do controle, o da eficiência e o da boa gestão pública; **3.3)** conferir a devida obediência às normas consubstanciadas na Lei 4.320/64, na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e na Lei 8666/93; e **3.4)** continuar creditando esforços na realização de concursos públicos na localidade, atendendo, assim, aos preceitos constitucionais;
- 4. Comunicar** à Receita Federal do Brasil sobre o indício de não recolhimento parcial das obrigações previdenciárias ao INSS no exercício sob análise;
- 5. Informar** à supracitada autoridade 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, parágrafo único, inciso IX, do RI do TCE/PB;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 03661/11

POR MAIORIA, com divergência do Conselheiro Arthur Paredes Cunha Lima, em:

6. Aplicar multa no valor de **R\$3.000,00 (três mil reais)**, com fulcro no art. 56, II, da LCE 18/93, contra o Senhor DEUSIMAR PIRES FERREIRA, em virtude de: **6.1)** não encaminhamento dos decretos de abertura de créditos adicionais juntamente com a PCA; **6.2)** não alimentação do SAGRES com os dados corretos sobre anulação de créditos orçamentários; e **6.3)** não aplicação em operações financeiras dos saldos da conta do FUNDEB; **assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias** para o recolhimento voluntário da multa ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, cabendo ação a ser impetrada pela Procuradoria Geral do Estado (PGE), em caso do não recolhimento voluntário, e a intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão da PGE, nos termos do § 4º, do art. 71 da Constituição Estadual.

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

Sala das Sessões do TCE-PB.

Plenário Ministro João Agripino.

Em 13 de Junho de 2012



Cons. Fernando Rodrigues Catão
PRESIDENTE



Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR



Isabella Barbosa Marinho Falcão
PROCURADOR(A) GERAL