TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05179/13
Processo TC 05120/13 (anexado)

Origem: Município de Pombal
Natureza: Prestação de Contas – exercício 2012
Responsáveis: Yasnaia Pollyanna Werton Dutra (Prefeita)
Roselene Oliveira Freitas Pereira de Queiroga (Gestora do FMS)
Advogado(a)s: Lidyane Pereira Silva (OAB/PB 13.381)
Camila Maria Marinho Lisboa Alves (OAB/PB 19.279)
John Johnson Gonçalves Dantas de Abrantes (OAB/PB 1.663) e outros
Alberg Bandeira de Oliveira (OAB/PB 8.874)
Interessado(a)s: CINDEL – Construtora e Incorporadora Independência Ltda
Antônio da Silva Sobrinho (representante legal)
Oseas Martins Ferreira (empresário individual)
Contadora: Clair Leitão Martins Diniz (CRC/PB 4.395/0-7)
Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE PREFEITA. Município de Pombal. Exercício de 2012. Competência para apreciar as contas de governo, prevista na CF, art. 71, inciso I, e na LOTCE/PB, art. 1º, inciso IV. Falhas na gestão não atrativas de reprovação da prestação de contas. Precedentes. Emissão de parecer favorável à aprovação da prestação de contas. Informação de que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados vierem a interferir nas conclusões alcançadas.

PARECER PPL – TC 00127/15

RELATÓRIO

1. O presente processo trata da prestação de contas anual da Senhora YASNAIA POLLYANNA WERTON DUTRA, na qualidade de **Prefeita do Município de Pombal**, relativa ao exercício de **2012**. A este foi anexado do Processo TC 05120/13, referente à prestação de contas anual de **2012** da Senhora ROSELENE OLIVEIRA FREITAS PEREIRA DE QUEIROGA, Gestora do **Fundo Municipal de Saúde de Pombal**.

2. A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o **relatório** de fls. 593/774, com as colocações e observações a seguir resumidas:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05179/13
Processo TC 05120/13 (anexado)

2.01. O Município possui 32.117 **habitantes**, sendo 25.760 na zona **urbana** e 6.357 na zona **rural**;

2.02. A **lei orçamentária anual** (Lei 1516/2011) **estimou a receita** e **fixou a despesa** em R$50.251.431,00, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R$10.050.286,20, correspondendo a 20% da despesa fixada na LOA;

2.03. Leis municipais autorizaram a abertura de créditos adicionais especiais no valor de R$2.491.676,95;

2.04. Não foram abertos nem utilizados créditos sem autorização legislativa, tendo sido indicadas as fontes de recursos;

2.05. A **receita total arrecadada** correspondeu a R$49.732.828,10, sendo R$43.227.937,43 em receitas **correntes** e R$10.228.393,05 em receitas de **capital.** Das receitas correntes foi transferido o montante de R$3.723.502,38 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério - FUNDEB;

2.06. A **despesa executada totalizou** R$50.102.446,98, sendo R$38.377.463,26 em despesas **correntes** e R$11.724.983,72 em despesas de **capital**;

2.07. O **balanço orçamentário consolidado** apresentou déficit de R$369.618,88, equivalente a 0,74% da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** evidenciou equilíbrio em razão da utilização de saldo do exercício anterior, bem como indicou um saldo para o exercício seguinte no montante de R$4.214.644,77, sendo R$4.214.635,69 em bancos e R$9,08 em caixa; e o **balanço patrimonial** evidenciou um déficit financeiro de R$619.874,25;

2.08. Foram realizados 183 procedimentos de **licitação** para despesa de R$36.946.001,13. Houve indicação de despesas sem **licitação** no montante de R$2.910.490,23, equivalente a 5,98% da despesa orçamentária total;

2.09. Os gastos com **obras** e serviços de engenharia totalizaram R$1.881.897,80, correspondendo a 3,76% da despesa orçamentária total;

2.10. Os **subsídios** percebidos pela Prefeita foram de R$148.608,00, já os do Vice-Prefeito foram de R$74.304,00, não sendo identificado excesso na remuneração dos agentes políticos;

2.11. DESPESAS CONDICIONADAS:

2.11.1. FUNDEB: aplicação no montante de **R$4.668.539,02**, correspondendo a **63,92%** dos recursos do FUNDEB (R$7.303.172,09) na remuneração dos profissionais do magistério; o saldo dos recursos do FUNDEB, ao final do exercício, foi de 0%, atendendo ao percentual máximo de 5%;

2.11.2. Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE): aplicação do montante de **R$4.898.960,10**, correspondendo a **23,19%** das receitas de impostos mais transferências que totalizaram R$21.121.772,68;

2.11.3. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE): aplicação do montante de **R$3.095.017,35**, correspondendo a **14,65%** das receitas de impostos mais transferências;

2.11.4. PESSOAL: gastos com pessoal do **Poder Executivo**, no montante de **R$18.991.912,54**, correspondendo a **48,08%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R$39.504.435,05;

2.11.5. PESSOAL: gasto do pessoal do **Município**, após a inclusão dos gastos do Poder Legislativo, no montante de R$955.922,83, totalizou **R$19.947.835,37**, correspondendo a **51,75%** da RCL;

2.12. Ao final do exercício, o **quadro de pessoal** do Poder Executivo era composto de 1345 servidores distribuídos da seguinte forma:

Tipo de Cargo	Jan	AV%	Abr	AV%	Ago	AV%	Dez	AV%	Jan/Dez AH%
Comissionado	66	8,12	96	8,06	116	8,38	115	8,55	74,24
Contratação por excepcional interesse público	67	8,24	225	18,89	354	25,56	300	22,30	347,76
Efetivo	619	76,14	804	67,51	848	61,23	863	64,16	39,42
Eletivo	8	0,98	7	0,59	8	0,58	7	0,52	-12,50
Função de confiança	1	0,12	8	0,67	7	0,51	8	0,59	0,00
Inativos / Pensionistas	52	6,40	51	4,28	52	3,75	52	3,87	0,00
T O T A L	813	100,00	1191	100,00	1385	100,00	1345	100,00	65,44

2.13. Os **relatórios** resumidos da execução orçamentária (REO) e os relatórios de gestão fiscal (RGF) foram elaborados, publicados e encaminhados a este Tribunal, nos termos normativos;

2.14. Quanto aos instrumentos de **transparência** da gestão fiscal, verificou-se que o Município **possuía** Sítio Oficial na internet, com existência de portal de transparência e disponibilização de informações sobre a execução orçamentária e financeira;

2.15. A **dívida municipal**, no final do exercício analisado, importou em R$19.049.672,06, correspondendo a 48,22% da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 25,83% e 74,17%, entre dívida flutuante e dívida fundada, respectivamente;

2.16. Foi observada **insuficiência financeira** para pagamentos de curto prazo, no valor de R$2.031.703,59;

2.17. **Repasse ao Poder Legislativo** no montante de R$1.440.186,71, representando **7,13%** da receita tributária mais as transferências do exercício anterior, estando acima do limite constitucional. Porém, o valor repassado correspondeu a **98,37%** do valor fixado na LOA (R$1.464.000,00);

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

2.18.1. Foi consignada a **inexistência** de **regime próprio** de previdência social;

2.18.2. Quanto às contribuições patronais destinadas ao **regime geral** de previdência social (**RGPS/INSS**), a Auditoria identificou que para um valor estimado de R$2.451.479,34, o Município pagou R$2.061.074,47 e, após ajustes de R$80.267,45, deixou de recolher o montante de R$310.137,42;

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

2.20. Houve registro de **denúncias** neste Tribunal relativas ao exercício em análise, conforme quadro abaixo reproduzido:

Processo	Objeto	Estágio	Julgamento	Decisão
00428/12	Irregularidades referente ao Pregão nº	Arquivado	Arquivamento	Acórdão AC2 TC 0122/12
06038/12	Irregularidades referente a excesso de contratos por excepcional interesse público	Recurso	Procedência, irregularidade das contratações, aplicação de multa, assinalçao de prazo para	Acórdão AC2 TC 01972/15
06039/12	Irregularidades relativas a sobrepreço em	Decisão publicada	Improcedência	Acórdão AC2 TC 02174/14
06547/12	Irregularidades em procedimentos licitatórios para a aquisição de material escolar; aquisição de peças denominada kit-bebê para doação às gestantes de baixa renda e ainda a péssima qualidade da merenda escolar ofertada aos alunos	Recurso	Procedência parcial, aplicação de muta, recomendação	Acórdão AC2 TC 02464/15

2.21. Quanto ao **controle social**, existem Conselhos de Educação, do FUNDEB e de Saúde, os quais não se reuniram regularmente, e os dois últimos emitiram os pareceres acerca das prestações de contas enviadas pela Prefeitura;

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05179/13
Processo TC 05120/13 (anexado)

2.22. Foi realizada **diligência** *in loco*, no período de 14 a 18/10/2013;

2.23. Para o exercício subsequente **não houve mudança de gestor** em virtude da reeleição da Prefeita, sendo desnecessária transição de governo;

2.24. Ao término da análise envidada, a Auditoria apontou a **ocorrência** das irregularidades, com as respectivas responsáveis:

YASNAIA POLLYANNA WERTON DUTRA
Período: 01/01/2012 - 31/12/2012

Irregularidade	Fundamentação Legal	Valor R$
Ocorrência de Déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas	arts. 1°, § 1°; 4°, I, "b", e 9° da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF	369.618,88
Desvio de bens e/ou recursos públicos	art. 37, caput, da Constituição Federal.	91.860,90
Desvio de bens e/ou recursos públicos	art. 37, caput, da Constituição Federal.	942.309,22
Não-realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações	art. 37, XXI, da Constituição Federal; e arts. 2°, caput, e 89 da Lei nº 8.666/1993.	2.846.554,54
Não-aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino	art. 212 da Constituição Federal.	-
Não-aplicação do percentual mínimo de 15% pelos Municípios, do produto da arrecadação de impostos e transferências constitucionais em ações e serviços de saúde pública	art. 77, II, III, § 4º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – Constituição Federal.	-
Ausência de encaminhamento da programação anual de Saúde ao conselho municipal de saúde	art. 36, § 2 Lei Complementar Nº 141/2012	-
Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público	art. 37, II e IX, da Constituição Federal.	-
Acumulação ilegal de cargos públicos	art. 37, XVI, da Constituição Federal.	-
Contratação de pessoal por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público sem lei regulamentadora	art. 37, IX, da Constituição Federal.	-
Omissão de valores da Dívida Fundada	Art.98, parágrafo único, da Lei 4.320/64	2.701.642,22
Insuficiência financeira para pagamentos de curto prazo no último ano de mandato	Art. 42 da LRF	2.031.703,59
Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência	arts. 40 e 195, I, da Constituição Federal c/c arts. 15, I, e 22, I e II, "a", da Lei nº 8.212/91; art. 11, I, da Lei nº 8.429/92.	310.137,42

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05179/13
Processo TC 05120/13 (anexado)

ROSELENE OLIVEIRA FREITAS PEREIRA DE QUEIROGA
Período: 01/01/2012 - 31/12/2012

Irregularidade	Fundamentação Legal	Valor R$
Desvio de bens e/ou recursos públicos	art. 37, caput, da Constituição Federal.	16.862,39
Não-realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações	art. 37, XXI, da Constituição Federal; e arts. 2°, caput, e 89 da Lei nº 8.666/1993.	63.935,78
Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência	arts. 40 e 195, I, da Constituição Federal c/c arts. 15, I, e 22, I e II, "a", da Lei nº 8.212/91; art. 11, I, da Lei nº 8.429/92.	742.550,31
Acumulação ilegal de cargos públicos	art. 37, XVI, da Constituição Federal.	-

3. A Auditoria ainda teceu sugestões:

SUGESTÕES DA AUDITORIA
YASNAIA POLLYANNA WERTON DUTRA

Sugestão
Adoção de Previdências junto a Receita Federal do Brasil em virtude de dívida registrada com o INSS em valor exorbitante, conforme Ofício nº 020/2013 - DRF/ART/EAT da Receita Federal do Brasil
Promover ações de fortalecimento dos Conselhos da Educação e FUNDEB para que see reunam regularmente

RELATOR

Sugestão
Reabertura de processos relativos as PCA's de 2009 a 2011 e enquadramento na forma do disposto nos artigos 1° e 2° da Resolução Normativa RN-TC nº 03/06
Realização de Auditoria de pessoal no Município de Pombal

ROSILENE OLIVEIRA FREITAS PEREIRA DE QUEIROGA

Sub-Item	Sugestão
18.2.5	Inexiste parecer do Conselho da Saúde acerca da Prestação de contas encaminhadas pelo FMS

4. Por meio de despacho exarado à fls. 775, em razão da sugestão feita à fl. 647, o processo foi enviado à DIAGM I para indicação de peças com vistas à formalização de Documentos sobre despesas com coleta de lixo e gestão de pessoal, com determinação de anexação daqueles Documentos aos Processos TC 05988/12 e 00638/13, respectivamente. Quanto à sugestão de reabertura das PCA's de 2009 a 2011, frisou-se caber ao Ministério Público de Contas promover eventual recurso.

5. Atendendo ao despacho supra, em relatório inserido às fls. 776/778, a Auditoria informou os elementos que deveriam ser "duplicados". Após, houve encaminhamento do Processo à DECOM para formalização de Documentos.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05179/13
Processo TC 05120/13 (anexado)

6. Na sequência, foi determinada à intimação das gestoras interessadas e de suas procuradoras habilitadas, facultando-lhes oportunidade de se manifestar sobre o relatório da Auditoria. Ainda, foram determinadas as seguintes citações:

6.01. Empresa OSEAS MARTINS FERREIRA (CNPJ 09.344.201/0001-80) e de seus responsáveis legais, para se pronunciarem acerca das despesas relativas à aquisição de material de expediente e didático, tidas como irregulares pela Auditoria;

6.02. Empresa CINDEL CONSTRUTORA E INCORPORACAO INDEPENDENCIA LTDA – (CNPJ: 10.554.255/0001-50) e de seus representantes legais, para se pronunciarem sobre as despesas com a coleta de resíduos sólidos ocorridas durante o exercício sob análise, tidas como irregulares pela Auditoria;

6.03. Contadora do Município, Sra. Clair Leitão Martins Diniz.

7. A Prefeita requereu e obteve prorrogação de prazo (fl. 790) e, em seguida apresentou defesa de fls 815/866, acompanhada dos elementos de fls. 867/2151 e 2156/2749. Também apresentaram defesa a empresa OSEAS MARTINS FERREIRA (fls. 793/813).

8. Enviado o processo à DIAGM I para análise da defesa ofertada, foi confeccionado relatório (fls. 2754/2800) no qual foi sugerida a notificação da Sra. ROSELENE OLIVEIRA FREITAS PEREIRA DE QUEIROGA, então gestora do Fundo Municipal de Saúde de Pombal, que apresentou defesa às fls. 2807/2818, seguida dos elementos de fls. 2819/2859.

9. Em relatórios inseridos às fls. 2754/2800 e 2864/2877, a Unidade Técnica de Instrução, após o exame das defesas ofertadas, consolidou a matéria, elencando a permanência das seguintes irregularidades:

9.01. De responsabilidade da Sra. ROSELENE OLIVEIRA FREITAS PEREIRA DE QUEIROGA:

9.01.1. Não realização de processo licitatório, no valor de R$53.535,78;

9.01.2. Não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador ao regime geral de previdência social no valor de R$269.017,36;

9.01.3. Acumulação ilegal de cargos públicos pela servidora CHRISTIANNE URTIGA ROCHA (em Pombal Enfermeira – fevereiro e março; Coordenadora de Atenção Básica – abril a dezembro / em Cajazeirinhas Enfermeira – fevereiro a dezembro).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05179/13
Processo TC 05120/13 (anexado)

9.02. De responsabilidade da Sra. YASNAIA POLYANNA WERTON DUTRA:

9.02.1. Ocorrência de déficit de execução orçamentária;

9.02.2. Desvio de bens e/ou recursos públicos, no valor de R$942.309,22, tendo como credora a empresa CINDEL;

9.02.3. Não realização de processo licitatório, no valor de R$1.644.687,51;

9.02.4. Não aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos em MDE;

9.02.5. Não aplicação do percentual mínimo de 15% pelo Município do produto da arrecadação de impostos e transferências em ações e serviços públicos de saúde;

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

9.02.7. Acumulação ilegal de cargos públicos;

9.02.8. Omissão de valores da dívida fundada, no montante de R$2.701.642,22;

9.02.9. Insuficiência financeira para pagamento de curto prazo no último ano de mandato, no valor de R$2.031.703,59;

9.02.10. Não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador ao regime geral de previdência social, no montante de R$269.017,36.

10. A Auditoria ainda envidou e reforçou sugestões à Prefeita e ao Relator: **a) À Prefeita**: adotar providências junto a Receita Federal do Brasil em virtude de dívida registrada com o INSS em valor exorbitante, conforme Ofício nº 020/2013 – DRF/ART/EAT da Receita Federal; e promover ações de fortalecimento dos Conselhos da Educação e FUNDEB para que se reúnam regularmente; **b) Ao Relator**: no que concerne à irregularidade relacionada aos desvios de bens e/ou recursos públicos, tendo como credora a CINDEL, nos exercícios anteriores de 2009 a 2011, e com a empresa KQL, no exercício 2013, a Auditoria mantém seu entendimento inicial, inclusive no que tange à reabertura das prestações de contas pretéritas dos exercícios de 2009 a 2011 e que a falha verificada relacionada a 2013 seja levada em consideração na análise das contas daquele exercício.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05179/13
Processo TC 05120/13 (anexado)

11. Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, em parecer de lavra da Subprocuradora-Geral Sheyla Barreto Braga de Queiroz (fls. 2879/2899), opinou da seguinte forma:

11.01. EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO à aprovação das contas de governo e IRREGULARIDADE das contas de gestão anuais da Chefe do Poder Executivo do Município de Pombal, Sr.ª YASNAIA POLLYANA WERTON DUTRA, exercício de 2012, na conformidade do disposto no Parecer Normativo 52, e declaração de ATENDIMENTO PARCIAL às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, nos precisos termos dos relatórios da Auditoria, quanto à gestão fiscal;

11.02. IRREGULARIDADE DAS CONTAS da Sra. ROSELENE OLIVEIRA FREITAS PEREIRA DE QUEIROGA na qualidade de Gestora do Fundo Municipal de Saúde do Município de Pombal durante o exercício de 2012;

11.03. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO das despesas não comprovadas ou achadas irregulares pela Auditoria à Alcaidessa, Sra. YASNAIA POLLYANA WERTON DUTRA, sendo solidariamente em relação ao valor de R$942.309,22 ao representante legal da Empresa CINDEL – Construtora e Incorporadora Independência Ltda., Sr. ANTÔNIO DA SILVA SOBRINHO;

11.04. Cominação de MULTA pessoal prevista no art. 56, inc. II da LOTC/PB à nominada referida Prefeita, à Gestora do Fundo Municipal de Saúde, à contadora, Sra. CLAIR MARTINS DINIZ, por força das irregularidades aqui examinadas, e, o caso da Alcaidessa, deve ser aplicada cumulativamente a sanção prevista no artigo 55 da LOTC/PB, por força da grave e respectiva infração a preceitos e disposições constitucionais e legais antes expendidos;

11.05. RECOMENDAÇÃO à atual Chefe do Poder Executivo de Pombal, bem como ao atual gestor do Fundo Municipal de Saúde no sentido de não incorrer nas eivas, não conformidades, falhas e omissões aqui encontradas e, além disso:

11.05.1. Adoção de Providências junto à Receita Federal do Brasil por força de dívida registrada com o INSS em valor exorbitante, conforme Ofício nº 020/2013 – DRF/ART/EAT da Receita Federal; e de

11.05.2. Ações de fortalecimento dos Conselhos da Educação e FUNDEB para ocorrência de reuniões regulares;

11.06. REPRESENTAÇÃO à Receita Federal, ao Ministério Público Federal (Procuradoria da República na Paraíba), ao Ministério Público estadual, acerca das irregularidades aqui esquadrinhadas, nas respectivas áreas de atribuição, assim como envio de ofício Justiça Eleitoral, com vistas à eventual declaração de inelegibilidade por indícios de ato doloso de improbidade administrativa cometida pela Prefeita de Pombal, com fundamento no art. 1º, inciso I, alínea "g" da LC 64/90 c/c art. 10 da lei 8429/92 c/c art. 11, §5º da Lei nº 9.504/97;

11.07. SUGESTÃO de formalização de Inspeção Especial para verificar a legalidade das despesas com a CINDEL – Construtora e Incorporadora Independência Ltda. pelo Município de Pombal durante os exercícios de 2009 a 2011, acaso tal providência já não tenha sido adotada e igualmente sopesada sua pertinência junto à DIAFI.

12. Retrospectivamente, a referida Prefeita obteve os seguintes **resultados** em exercícios anteriores, conforme decisões cadastradas no Sistema TRAMITA:

Exercício 2009: Processo TC 05678/10. Parecer PPL – TC 00139/11 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00698/11 (declaração de **atendimento integral** às exigências da LRF).

Exercício 2010: Processo TC 03612/11. Depois de Recurso de Reconsideração interposto: Parecer PPL – TC 00223/12 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00869/12 (declaração de **atendimento parcial** às exigências da LRF, julgamento regular das contas de gestão, aplicação de multas, dentre outras deliberações).

Exercício 2011: Processo TC 02925/12. Parecer PPL – TC 00211/12 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00835/12 (declaração de **atendimento parcial** às exigências da LRF, julgamento regular com ressalvas das contas de gestão, dentre outras deliberações).

13. O processo foi **agendado** para a presente sessão com as intimações de estilo (fl. 2900).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05179/13
Processo TC 05120/13 (anexado)

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[1], 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.

[1] A Lei Complementar nacional n° 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.

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.*

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05179/13
Processo TC 05120/13 (anexado)

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. 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 o exercício da *"dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas"*, cabendo em face da Prefeita o exercício da dualidade de competências a cargo do Tribunal de Contas, de **apreciar** e **julgar** as contas.

Feita esta introdução, passa-se a análise dos fatos cogitados na presente prestação de contas que remanesceram depois de examinada a defesa, agrupando-os pela similitude quando for o caso.

Ocorrência de déficit de execução orçamentária. Insuficiência financeira para pagamento de curto prazo no último ano de mandato, no valor de R$2.031.703,59.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05179/13
Processo TC 05120/13 (anexado)

Ao examinar as presentes contas, a d. Auditoria constatou que o balanço orçamentário da edilidade apresentou déficit de R$369.618,88, equivalente a 0,74% da receita orçamentária arrecadada. Tal circunstância, a princípio, evidenciaria um descumprimento ao artigo 1º, § 1º da Lei Complementar nº 101/2000, no que diz respeito à prevenção de riscos e ao equilíbrio das contas públicas. Entretanto, observa-se que a receita prevista para o exercício foi de R$50.251.431,00 e, fixou-se despesa em igual valor. A arrecadação realizada totalizou R$49.732.828,10 (98,97%) e a despesa executada foi de R$50.102.446,98 (99,7%). Portanto, uma diferença que, mesmo ligeiramente deficitária, em termos absolutos, demonstra equilíbrio na execução orçamentária no exercício.

No tocante à ausência de cobertura financeira para as obrigações de curto prazo, ressalte-se ter passado a ser o equilíbrio das contas públicas, como resultado de uma visão liberal de Estado, um dogma na atualidade, definitivamente incorporado ao sistema orçamentário pátrio pela entrada em vigor da Lei Complementar 101. A preocupação de manter o Estado (*lato sensu*) com equilíbrio financeiro, em regra gastando não mais do que arrecada, por meio de ações planejadas e transparentes, é exigência da novel legislação, dirigida aos encarregados da gestão pública nos três níveis de governo, sob pena de responsabilidade, segundo a LC 101/2000, art. 1º, § 1º:

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.

Em outro ponto, verifica-se ter havido uma redução significativa do déficit financeiro (R$619.874,25), assim como da insuficiência financeira para cobertura dos compromissos de curto prazo (R$2.031.703,59), quando em comparação ao exercício anterior (2011), onde se registrou os montantes de R$2.303.211,74 (PCA2011) e R$3.770.522,51 (restos a pagar 2011 R$4.868.286,50 deduzido do saldo bancário ajustado R$1.097.763,99), respectivamente. E, ainda, a insuficiência financeira foi agravada pela inclusão de ajustes de R$1.861.062,37 relativos a recursos de convênios sem se cotejar se nas despesas também não estavam compromissadas obrigações da mesma natureza ou se recursos ordinários também não haviam sido utilizados para uma posterior compensação.

Nesse contexto, quanto ao déficit orçamentário e à insuficiência financeira, os montantes apontados **não comprometeram o equilíbrio** das contas do ente. Outrossim, houve, durante o exercício, uma redução dos valores quando em comparação ao exercício anterior (2011). Cabe, assim, **recomendação** na busca do equilíbrio financeiro para que não venha a causar comprometimento das gestões futuras.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05179/13
Processo TC 05120/13 (anexado)

Desvio de bens e/ou recursos públicos, no valor de R$942.309,22, tendo como credor a empresa CINDEL.

No exame levado a efeito, a Unidade Técnica de Instrução apontou como irregularidade possível desvio de bens e/ou recursos públicos no valor de R$942.309,22, decorrente de questionamento feitos em relação aos serviços de coleta e retirada de resíduos sólidos e entulhos prestados pela empresa CINDEL - CONSTRUTORA E INCORPORACAO INDEPENDENCIA LTDA.

De início a Unidade Técnica de Instrução apontou ocorrência de despesa sem licitação processada em favor da aludida firma, no montante de R$764.850,63. Segundo levantamento técnico, a contratação da empresa decorreu do pregão presencial 146/2010, homologado no exercício de 2011 (janeiro daquele ano), cujo valor contratado para este exercício foi de R$848.665,62.

Durante a inspeção *in loco* relativa ao exercício de 2012, foi apresentado aditivo contratual para dar guarida à despesa empenhada neste ano em favor da CINDEL, cuja quantia foi de R$942.309,22. Segundo o entendimento da Auditoria, ao contrato firmado em 2011 somente poderia haver o acréscimo de R$212.166,41, equivalente a 25% do valor original.

No próprio exercício de 2011, conforme entendeu a Auditoria, já havia sido utilizado o valor de R$34.707,81 a mais do que o contratado, de forma que, para o ano de 2012, somente poderia ser utilizado o valor de R$177.458,60. Diante desse raciocínio, o Órgão de Instrução entendeu que, no exercício em análise, houve um excesso de R$764.850,63, como sendo despesa sem licitação.

Sobre esta temática, em que pese o posicionamento da Auditoria, não se vislumbra que o valor empenhado no ano de 2012 tenha sido excessivo, ao ponto de ser considerado como sendo sem licitação. Com efeito, consoante indicou a Unidade Técnica, houve a celebração de aditivo contratual prorrogando a vigência do ajuste inicialmente firmado no ano de 2011, por mais doze meses. Com a celebração deste aditivo, todo o montante contratado podia ser utilizado durante a nova vigência, e não apenas o valor a que se reportou a Auditoria. A quantia indicada pela Auditoria se refere à possibilidade de incremento nos serviços contratados, ou seja, está ligada ao acréscimo de valor em decorrência do aumento de quantitativo, não se correlacionando à prorrogação da vigência contratual.

Desde que mantidas as mesmas condições e demonstrada que a prorrogação seja mais vantajosa para a administração pública, é permitida a ampliação da vigência contratual por iguais e sucessivos períodos até o limite estabelecido na legislação pertinente. Assim, o aditivo contratual firmado deu guarida à despesa empenhada, não havendo que se falar em ausência de licitação.

Sob outro enfoque, sobre as despesas processadas em favor da empresa CINDEL, a Auditoria questionou a efetiva comprovação dos serviços por ela prestados, de modo que asseverou possível desvio de recursos públicos no montante de R$942.309,22.

Em síntese, a Auditoria fundamentou seu entendimento nas seguintes constatações: 1) nos mapas de apuração dos quantitativos de lixo e entulho coletados, não consta qualquer assinatura de servidor municipal responsável, mas somente de representante da empresa contratada, não servindo, pois, para comprovação dos serviços; 2) não houve demonstração da capacidade técnica da empresa contratada para executar os serviços, já que não houve identificação dos seus empregados, não houve recolhimento de FGTS e INSS de qualquer de seus funcionários; 3) durante a inspeção *in loco*, a Auditoria não localizou qualquer evidência sobre a empresa ou execução dos serviços: não havia placas ou letreiros no endereço indicado como sendo a sede da empresa; não havia quaisquer veículos no pátio do local.

A Auditoria questionou, pois, a realização dos serviços de coleta de lixo pela empresa CINDEL, ao considerar procedente a denúncia contida no Processo TC 05989/12 de que o pessoal da Prefeitura realizava o trabalho de limpeza urbana do Município, notadamente nos bairros **Centro** e **Pereiros**. Para o Órgão Técnico, por existirem 117 agentes de limpeza urbana no Município, conforme Documento TC 09322/14, não seria necessária a contratação de empresa para realização de coleta de lixo. Indica que os boletins de medição não podem ser aceitos por não constarem assinaturas de servidor da Prefeitura nos mesmos.

Reforçou que, no endereço da firma, não há quaisquer informações, tais como, placa, letreiros, etc, que permitam identificar a referida empresa, além disso, verificou-se a inexistência de veículos e equipamentos no pátio de suas instalações, muito menos que pudessem atender às exigências contidas nos item 3, subitens 3.1.1 e 3.1.2, do edital do pregão presencial 146/2010, quais sejam, 06 (seis) caminhões com carroceria aberta de carga com capacidade mínima de 07 (sete) toneladas, 01 (uma) retroescavadeira, 01 (um) trator D4 ou similar, 01 (um) caminhão basculante.

Informou, ainda, ter tomado conhecimento que a CINDEL, à época do relatório inicial, estaria atuando no empreendimento de construção de unidades habitacionais em um terreno situado nas proximidades da Universidade Aberta do Brasil (UAB) e do CAIC, localizados nas cercanias do conjunto denominado CEHAP, cujo um dos acessos se dá pela via localizada nas imediações do FORUM Desembargador José de Farias, onde constatou-se, a existência de 2 (dois) caminhões, inadequados para a coleta de lixo e em estado de total abandono, concluindo que a empresa, além de não possuir domicílio de fato, não possui patrimônio nem quadro de pessoal, demonstrando sua incapacidade de prestar serviços de coleta e retirada de resíduos sólidos.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05179/13
Processo TC 05120/13 (anexado)

Por fim, questionou todas as despesas pagas a empresa no período de 2009 a 2013, inclusive sugerindo a reabertura dos processos de prestações de contas julgados relativos ao mencionado período.

É de se ponderar inicialmente que, conforme o SAGRES, ao final do exercício de 2012, havia 75 (setenta e cinco) agentes de limpeza urbana no quadro de servidores da Prefeitura Municipal de Pombal, devendo a divergência com o número levantado pela Auditoria acontecer em vista da rotatividade ocorrida no exercício, vez que o Órgão Técnico considerou todos os agentes que exerceram a função no exercício.

No relatório de gestão (fl. 118), ou seja, antes de qualquer análise feita pelo Órgão Técnico, já consta a informação que os serviços de limpeza das vias, no exercício de 2012, foram realizados em parte pela empresa contratada CINDEL e em parte pela administração direta. O Município possuir em seus quadros agentes de limpeza urbana não implica, necessariamente, na ausência de necessidade de contratação de empresa específica para o serviço de limpeza urbana.

A inspeção realizada na sede da empresa se deu em 27/11/2013, quando não havia mais o contrato vigente entre a Prefeitura e a firma, tendo sido encerrado no mês de janeiro de 2013, sendo possível inclusive a empresa ter se desfeito dos veículos ou dado outra destinação para a guarda dos mesmos como pátios próprios ou públicos.

Por outro lado, em 20 de janeiro de 2012, foi assinado entre a Prefeitura e a empresa contratada um Termo de Ajustamento de Conduta, colocando como obrigação da contratante a realização de coleta de lixo nos logradouros e ruas do **Centro da Cidade**, **Pereiros**, Jardim Rogério, Francisco Paulino, Loteamento Riacho do Bode e Santo Amaro, em vista da necessidade de maior abrangência dos serviços devido ao crescimento e desenvolvimento municipal, especialmente após a instalação de um campus da UFCG no Município (fls. 131/134 do Documento TC 27219/13).

Quanto aos boletins de medição (Documento TC 04970/14), neles constam informações suficientes sobre as coletas e transportes realizados e ainda outros serviços como pintura de meio fio e capinação, contendo o custo unitário, a quantidade prevista, a quantidade medida, o acumulado físico e financeiro no período, etc.. Em que pese não haver assinatura de servidor nos boletins, nas notas fiscais correspondentes a cada boletim estão apostos atestados quanto à veracidade da execução dos serviços ali discriminados.

No que tange aos empregados, constam dos documentos de fls. 1185/1316, dentre os quais vários registros de empregados, termos de rescisão de contrato de trabalho e ainda ações trabalhistas contra a empresa em questão, de onde se pode colher que havia empregados da empresa cadastrados como garis, operadores de retroescavadeira e agentes de limpeza com residência na cidade de Pombal, evidenciando que a mesma realizava serviços de limpeza no Município sob exame, pois, a sede da CINDEL, conforme consta nos autos é na cidade de Alagoa Grande. Quanto às contratações pela empresa de empregados que prestaram serviços à Prefeitura, a situação não indica ilegalidade.

Por fim, tomando como parâmetro os gastos com a empresa contratada no exercício de 2008 para a realização dos serviços de limpeza urbana (R & J Construção Ltda.), a qual foi paga a quantia mensal de R$45.888,76, não há discrepância do valor mensal pago em média no exercício de 2012 à CINDEL – Construtora e Incorporadora Independência Ltda (R$78.525,76), quando considerados os incrementos nos índices de preços, a abrangência dos serviços e o consumo por pessoa.

Conforme Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil produzido anualmente pela ABRELPE - Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais, os resíduos sólidos, coletados em 2008 na Paraíba foi de 0,798 kg/hab/dia e em 2012 foi de 0,956 kg/hab/dia. Ver links http://www.abrelpe.org.br/Panorama/panorama2009.pdf e http://www.abrelpe.org.br/Panorama/panorama 2012.pdf. Ou seja, uma variação de 19,79%.

Assim, diante das evidências anteriormente levantadas, pode-se até observar descumprimento pela empresa de obrigações trabalhistas e/ou tributárias, mas não há como se afirmar que houve pagamento característico de conduta de desvio de bens e/ou recursos públicos por parte da Prefeita quanto a este aspecto.

Não realização de processo licitatório, no valor de R$1.644.687,51.

Segundo o levantamento inicial produzido pela Auditoria, o montante de despesa indicado como sendo sem licitação foi de R$2.910.490,32, equivalente a 5,98% da despesa orçamentária total, estando incluso nesse montante as despesas tidas por não licitadas do Fundo Municipal de Saúde, porquanto a autoridade homologadora foi a gestora municipal.

Depois de examinadas as defesas ofertadas, o montante de despesa tida como sem licitação reduziu para R$1.708.623,29, equivalente a 3,51% da despesa orçamentária total.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05179/13
Processo TC 05120/13 (anexado)

Conforme quadro demonstrativo elaborado pela Auditoria, permaneceram consideradas como não licitadas as seguintes despesas:

Objeto	Fornecedor	Valor	U.G.
Transporte de estudantes	ASS. DOS MOT. DE TRANSP. AUT. DE POMBAL	R$ 478.000,00	Prefeitura
Serviços Advocatícios	BEL.ALBERG BANDEIRA DE OLIVEIRA	R$ 42.350,00	Prefeitura
SERVIÇOS PRESTADOS NA COLETA DE LIXO E RETIRADA DE ENTULHOS E METRALHAS (RESIDUOS SOLIDOS) DE DIVERSAS RUAS DO MUNICIPIO	CINDEL CONSTRUTORA E INCORPORACAO INDEPENDENCIA LTDA	R$ 764.850,63	Prefeitura
Prestação consultorial de projetos, cadastramentos, acompanhamentos e apresentações de soluções para resolver pendências junto ao SICONV, SIGOB, FUNASA, Caixa Econômica Federal , bem como outros órgãos.	EPC-EMPRESA PARAIBANA DE CONSULTORIA -LTDA	R$ 19.200,00	Prefeitura
Serviços Advocatícios	FIUZA CORDEIRO CONSULTORIA, A. E ASSESSORIA S/S LTDA	R$ 12.000,00	Prefeitura
Serviços Advocatícios	JOHNSON ABRANTES-SOCIEDADE DE ADVOGADOS	R$ 27.500,00	Prefeitura
Locação de software para atender diversas secretarias	MARCOS HELDER NUNES VIEIRA	R$ 12.600,00	Prefeitura
Serviços técnicos especializados no processamento de GFIP, RAIS E DIRF e locação e manutenção mensal de softwares de folha de pagamento	ODONILDO QUEIROGA DE SOUSA ME	R$ 41.400,00	Prefeitura
Elaboração de projetos de engenharia, para readequação do mercado publico de Pombal e para pavimentação em paralelepípedos graníticos em diversas ruas do Município de Pombal, conforme Pregão 061/2011	PB PROJETOS E CONSULTORIA LTDA	R$ 15.500,00	Prefeitura
Publicações de avisos de licitação e demais atos oficiais	REDE BRAS. DE PUBLICACOES DE ATOS OFICIAIS LTDA- EPP	R$ 59.960,00	Prefeitura
Aquisição de um veiculo de passeio (marca Chevrolet; modelo Cruze; chassi 9BGPB69MOCB212997; na cor cinza rusk; a álcool/gasolina), com alienação simultânea, para atender a demanda de serviços do gabinete da	RIO VALE AUTOMOTORES LTDA.	R$ 25.000,00	Prefeitura
Serviços prestados de comodato/locação de impressora HP a laser de grande porte, com material de impressora (tonner) para até 10.000 impressões por mês e total manutenção	TECNOLASER QUEIROGA E SALDANHA LTDA	R$ 12.000,00	Prefeitura
Serviços de contas telefônicas de celulares de diversas secretarias deste Município	TNL PCS S/A	R$ 73.727,68	Prefeitura
aquisição de fardamentos (camisas e calças) para funcionários e alunos	VESTIR INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE CONFECÇÕES LTDA	R$ 60.599,20	Prefeitura
		R$ 1.644.687,51	**Prefeitura Total**
Aquisição de peças para veículos	DICAL VEICULOS, PECAS E SERVICOS LTDA	R$ 12.157,78	FMS
Serviços técnicos especializados no processamento de GFIP, RAIS E DIRF e locação e manutenção mensal de softwares de folha de pagamento	ODONILDO QUEIROGA DE SOUSA	R$ 21.600,00	FMS
Locação a título de aluguel e licença de uso dos softwares: sistema de contabilidade e controle de estoque	PUBLIC SOFTWARE INFORMÁTICA LTDA	R$ 10.400,00	FMS
Aquisição de materiais (camisas, bolsas e outros) para funcionários e alunos	VESTIR INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE CONFECÇÕES LTDA	R$ 19.778,00	FMS
		R$ 63.935,78	**FMS Total**
		R$ 1.708.623,29	**Total geral**

Perscrutando o quadro acima, observa-se que a maior despesa tida por não licitada reporta-se ao gasto em favor da empresa CINDEL Construtora e Incorporação Independência Ltda., referente a serviços executados de coleta de lixo e retirados de entulhos e resíduos, no valor de R$764.850,63.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05179/13
Processo TC 05120/13 (anexado)

Em que pese a indicação da Auditoria, conforme esmiuçado acima, quando da análise das despesas questionadas em favor da empresa retro citada, não se vislumbra que o valor empenhado no ano de 2012 tenha sido excessivo ou sem licitação. Com efeito, houve a celebração de aditivo contratual prorrogando a vigência do ajuste inicialmente firmado no ano de 2011, por mais doze meses. Com a celebração deste aditivo, todo o montante contratado podia ser utilizado durante a nova vigência, e não apenas o valor a que se reportou a Auditoria. Nesse compasso, excluindo esse valor do montante indicado como sem licitação chega-se à cifra de R$943.772,66.

Os gastos com serviços advocatícios, no valor total de R$81.850,00, foram tidos por não licitados, em virtude de tratarem de contratações diretas via inexigibilidade de licitação não acatadas pela Auditoria. Contudo, tratando-se de serviços advocatícios, é sabido que a jurisprudência dessa Corte de Contas aceita a forma direta da contratação.

Os dispêndios abaixo listados não foram considerados licitados, em razão de Auditoria entender que, por terem sido decorrentes de licitações homologadas no exercício de 2011, não poderiam ser aproveitadas no exercício de 2012.

Objeto	Fornecedor	Valor
Locação de software para atender diversas secretarias	MARCOS HELDER NUNES VIEIRA	R$ 12.600,00
Serviços técnicos especializados no processamento de GFIP, RAIS E DIRF e locação e manutenção mensal de softwares de folha de pagamento	ODONILDO QUEIROGA DE SOUSA ME	R$ 41.400,00
Elaboração de projetos de engenharia, para readequação do mercado publico de Pombal e para pavimentação em paralelepípedos graníticos em diversas ruas do Município de Pombal, conforme Pregão 061/2011	PB PROJETOS E CONSULTORIA LTDA	R$ 15.500,00
Serviços de contas telefônicas de celulares de diversas secretarias deste Município	TNL PCS S/A	R$ 73.727,68
aquisição de fardamentos (camisas e calças) para funcionários e alunos	VESTIR INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE CONFECÇÕES LTDA	R$ 60.599,20
Serviços técnicos especializados no processamento de GFIP, RAIS E DIRF e locação e manutenção mensal de softwares de folha de pagamento	ODINILDO QUEIROGA DE SOUSA	R$ 21.600,00
Locação a titulo de aluguel e licença de uso dos softwares: sistema de contabilidade e controle de estoque	PUBLIC SOFTWARE INFORMÁTICA LTDA	R$ 10.400,00
Aquisição de materiais (camisas, bolsas e outros) para funcionários e alunos	VESTIR INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE CONFECÇÕES LTDA	R$ 19.778,00
	TOTAL	R$ 255.604,88

Nestes casos, não se cuida propriamente de despesa sem licitação, mas sim de despesas que tiveram origem em processos licitatórios homologados no exercício anterior, cuja vigência contratual pode ter se prolongado ao longo do exercício sob análise. Ademais, para hipóteses de serviços de natureza continuada, poder-se-ia, inclusive, celebrar aditivo contratual postergando o prazo do ajuste firmado.

Depois de excluídos os gastos acima explicitados, permaneceriam como sendo sem licitação as seguintes despesas:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05179/13
Processo TC 05120/13 (anexado)

Objeto	Fornecedor	Valor	U.G.
Transporte de estudantes	ASS. DOS MOT. DE TRANSP. AUT. DE POMBAL	R$ 478.000,00	Prefeitura
Prestação consultorial de projetos, cadastramentos, acompanhamentos e apresentações de soluções para resolver pendências junto ao SICONV, SIGOB, FUNASA, Caixa Econômica Federal , bem como outros órgãos.	EPC-EMPRESA PARAIBANA DE CONSULTORIA -LTDA	R$ 19.200,00	Prefeitura
Publicações de avisos de licitação e demais atos oficiais	REDE BRAS. DE PUBLICACOES DE ATOS OFICIAIS LTDA- EPP	R$ 59.960,00	Prefeitura
Aquisição de um veiculo de passeio (marca Chevrolet; modelo Cruze; chassi 9BGPB69MOCB212997; na cor cinza rusk; a álcool/gasolina), com alienação simultânea, para atender a demanda de serviços do gabinete da	RIO VALE AUTOMOTORES LTDA.	R$ 25.000,00	Prefeitura
Serviços prestados de comodato/locação de impressora HP a laser de grande porte, com material de impressora (tonner) para até 10.000 impressões por mês e total manutenção	TECNOLASER QUEIROGA E SALDANHA LTDA	R$ 12.000,00	Prefeitura
		R$ 594.160,00	**Prefeitura Total**
Aquisição de peças para veículos	DICAL VEICULOS, PECAS E SERVICOS LTDA	R$ 12.157,78	FMS
		R$ 12.157,78	**FMS Total**
		R$ 606.317,78	**Total geral**

A licitação, em sua dupla finalidade, tanto é procedimento administrativo tendente a conceder à pública administração melhores condições (de técnica e de preço) nos contratos que celebrar, quanto, e precipuamente, revela-se como instituto de concretude do regime democrático, pois visa, também, facultar à sociedade a oportunidade de participar dos negócios públicos.

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

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

Contudo, apesar de tais despesas remanescerem como sendo realizadas sem procedimentos de licitação durante o exercício, a Auditoria desta Corte **não acusou qualquer excesso de preço** ou **falta de fornecimento de serviços e bens neles noticiados**. Assim, a matéria comporta as recomendações devidas, **sem prejuízo da aplicação de sanção pecuniária.**

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05179/13
Processo TC 05120/13 (anexado)

Não aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos em MDE. Não aplicação do percentual mínimo de 15% pelo Município do produto da arrecadação de impostos e transferências em ações e serviços públicos de saúde.

Em sua manifestação, a Unidade Técnica de Instrução suscitou o não alcance dos percentuais mínimos exigidos para aplicação de recursos de impostos mais transferências em manutenção e desenvolvimento do ensino e em ações e serviços públicos de saúde.

A efetiva utilização de não menos do que 25% da receita de impostos próprios e transferidos na manutenção e desenvolvimento do ensino constitui obrigação pública prevista na Carta Magna, em seu art. 212, e na Lei nacional 9.424/96, em seu art. 7º, endereçada aos gestores do erário, com o escopo de resgatar uma dívida social que há anos aflige a sociedade, através da melhoria do sistema de educação e de condições de trabalho satisfatórias para os militantes desta atividade laboral.

Por seu turno, o limite mínimo para aplicação em ações e serviços públicos de saúde foi introduzido pela EC 29/2000, por meio da qual o legislador constitucional derivado estabeleceu para os Municípios, a partir de 2004, a aplicação mínima de 15% de recursos de impostos próprios e repartidos nesta finalidade. As novas diretrizes mencionam desde as regras de guarda de recursos (transferências de recursos arrecadados à conta de Fundo de Saúde) até sua utilização, exaltando, claramente, tanto a melhoria das ações e serviços públicos de saúde (finalidade), quanto a formas especiais de execução orçamentária e controle (meios).

Segundo levantamento técnico produzido pelos peritos dessa Corte de Contas, para tais despesas condicionadas teriam sido aplicados, respectivamente, os valores de R$4.898.960,10 (MDE) e R$3.095.017,35 (saúde). Confrontando tais quantitativos com o montante obtido das receitas de impostos mais as transferências recebidas no exercício em questão, cuja cifra indicada foi de R$21.121.772,69 (v. quadros fls. 601/602), chega-se aos percentuais de 23,19% para MDE e 14,65% para Saúde.

Em sede de defesa, sinteticamente, a gestora interessada, além de questionar a metodologia adotada, pleiteia a exclusão de alguns valores da base de cálculo apurada pela Auditoria para aferição dos percentuais, bem como reivindica a adição de determinados gastos até então não considerados. Depois de examinar os elementos defensórios, a Auditoria não os acatou, mantendo os itens outrora apontados.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05179/13
Processo TC 05120/13 (anexado)

Almejando verificar a aplicação de recursos de impostos mais transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino, assim como em ações e serviços públicos de saúde, procedeu-se consulta ao SAGRES, a fim de apurar os valores gastos, confrontando-os com a base de cálculo.

De início, levantou-se quanto o Município de Pombal aferiu de receitas provenientes de impostos associadas às transferências recebidas. De acordo com os dados captados, a base cálculo para fins de apuração dos índices de MDE e saúde é de R$21.122.606,33, conforme quadro demonstrativo abaixo colacionado:

Apuração da Receita Base de Cálculo	
Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana	R$ 155.763,26
Imposto de Renda Retido nas Fontes sobre os Rendimentos do Trabalho	R$ 569.617,27
Imposto sobre Transmissão "Inter Vivos" de Bens Imóveis e de Direitos Reais sobr	R$ 175.724,23
Receita da Dívida Ativa IPTU	R$ 92.685,56
Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza	R$ 839.840,87
Cota-Parte do Fundo de Participação dos Municípios	R$ 15.803.565,37
Cota-Parte do Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural	R$ 4.224,45
Transferência Financeira do ICMS – Desoneração – L.C. Nº 87/96	R$ 5.282,04
Cota-Parte do ICMS	R$ 3.041.183,45
Cota-Parte do IPVA	R$ 431.208,72
Cota-Parte do IPI sobre Exportação	R$ 3.511,11
Total	**R$ 21.122.606,33**

No campo das despesas condicionadas referentes à **manutenção e desenvolvimento do ensino**, a Lei 11.494/07 sintetiza a fórmula pela qual deve-se alcançar o índice mínimo constitucional de 25% da receita base, através, inclusive, das transferências ao FUNDEB:

Art. 1º. É instituído, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil, nos termos do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT.

Parágrafo único. A instituição dos Fundos previstos no caput deste artigo e a aplicação de seus recursos não isentam os Estados, o Distrito Federal e os ***Municípios*** *da obrigatoriedade da aplicação na* ***manutenção e no desenvolvimento do ensino****, na forma prevista no art. 212 da Constituição Federal e no inciso VI do caput e parágrafo único do art. 10 e no inciso I do caput do art. 11 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, de:*

I - pelo menos 5% (cinco por cento) do montante dos impostos e transferências que compõem a cesta de recursos do Fundeb, a que se referem os incisos I a IX do caput e o § 1º do art. 3º

desta Lei, de modo que os recursos previstos no art. 3º desta Lei somados aos referidos neste inciso garantam a aplicação do mínimo de ***25% (vinte e cinco por cento)*** *desses impostos e transferências em favor da manutenção e desenvolvimento do ensino;*

II - pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) dos demais impostos e transferências.

A partir das informações constantes do SAGRES, foi elaborado o seguinte quadro demonstrativo:

Aplicação na MDE com Recursos de Impostos mais Transferências	
Despesas realizadas na manutenção e desenvolvimento do Ensino	Valor anual
Total Função Educação	R$ 10.439.564,13
(-) Gastos com recursos vindulados (FUNDEB, programas e convênios)	R$ 8.613.646,09
Gastos com recursos própios	**R$ 1.825.918,04**
(-) Exclusões	R$ 47.484,00
(+) Restos a pagar (pagos no 1º trimestre di exercício seguinte, limitado ao saldo das disponibilidades)	R$ -
(+) Contribuição automática para o FUNDEB	R$ 3.723.502,38
Gastos efetivos em MDE com recursos próprios	**R$ 5.501.936,42**
Percentual	26,05%

No quadro acima, as exclusões se referem a despesas cuja origem dos recursos não foi possível confirmar, nem foram identificadas pela Auditoria deste Tribunal. Ainda assim, ao somar os gastos com recursos próprios com o valor relativo à contribuição automática para o FUNDEB, verifica-se que, no exercício em questão, os gastos efetivos em manutenção e desenvolvimento do ensino alcançaram a cifra de R$5.501.936,42, equivalente a **26,05%** das receitas oriundas de recursos de impostos mais transferências, atingindo o percentual mínimo constitucionalmente estabelecido.

No caso das despesas condicionadas em **ações e serviços públicos de saúde**, o levantamento técnico produzido pelos peritos dessa Corte de Contas indicou que teria sido aplicado o valor de R$3.095.017,35. Confrontando tal quantitativo com o montante obtido das receitas de impostos mais as transferências recebidas no exercício em questão, cuja cifra foi de R$21.121.772,68 (v. quadro demonstrativo de fl. 602), obteve-se o percentual de 14,65% para Saúde.

Em sede de defesa, a gestora interessada, além de novamente questionar a metodologia adotada, reivindica a adição da quantia de **R$185.626,98** referente a restos a pagar do exercício de 2011, pagos no exercício de 2012, que não foram computados para nenhum dos exercícios. Após se debruçar sobre os argumentos defensivos, a Auditoria os rechaçou, mantendo seu entendimento inicial.

Examinando os restos a pagar no exercício de 2012, segundo dados do SAGRES, na Função Saúde (10) foi paga a quantia de R$256.345,29. Deste total, o valor de R$159.909,40 foi pago no primeiro trimestre. Levando-se em conta o saldo das disponibilidades do exercício de 2011, foi adicionado à despesa com saúde daquele ano apenas o montante de R$70.718,31 (cf. Processo TC 02925/12). A diferença, a despeito de ter sido quitada, **não foi computada em quaisquer dos exercícios**.

Nesse contexto, os restos a pagar quitados em 2012 não utilizados para composição do índice do exercício pretérito devem integrar as despesas em saúde do ano em análise. Logo, ao total da despesa com ações e serviços públicos de saúde, **deve-se acrescentar a quantia de R$185.626,98**, correspondente à diferença entre o valor de restos a pagar quitado em 2012 (R$256.345,29) e o montante utilizado para composição do índice de saúde em 2011 (R$70.718,31).

Acrescentando, pois, o somatório da quantia acima descrita ao valor apurado de despesas em ações e serviços públicos obtidos junto ao SAGRES (R$3.091.575,33), após exclusão da quantia de R$3.205,25, referente à despesa cuja origem do recurso não se teve certificada, chega-se ao montante de R$3.273.952,06, aplicado em ações e serviços públicos de saúde, correspondente ao percentual de **15,5%** sobre o valor da base de cálculo acima demonstrada. Veja-se quadro demonstrativo da aplicação de recursos na saúde.

Aplicação de recursos nas ações e serviços públicos de saúde	
Despesas Realizadas em ações e serviços públicos de saúde	Valor Anual
Total Função Saúde	R$ 18.934.095,79
(-) Gastos com recursos vindulados (programas e convênios)	R$ 15.842.520,46
Gastos com recursos própios	**R$ 3.091.575,33**
(-) Exclusões	R$ 3.250,25
(+) Restos a pagar pagos no exercício, após dedução do valor pago no primeiro trimestre computados para o exercício anterior	R$ 185.626,98
Gastos efetivos em saúde com recursos próprios	**R$ 3.273.952,06**
Percentual	15,50%

Os índices de educação e saúde, pois, foram atendidos.

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

No caso em comento, a Auditoria desta Corte de Contas apontou como eiva a contratação de pessoal por tempo determinado para atender excepcional interesse público com base em lei declarada inconstitucional pelo egrégio Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba.

Segundo apurou a Unidade Técnica, a Lei Municipal 1084/2001 (Documento TC 27590/13) foi objeto de Ação Direta de Constitucionalidade (ADI 999.2010.000450-7/001), tendo alguns de seus dispositivos sido declarados inconstitucionais.

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

Nesse mesmo dispositivo, encontra-se a exceção à regra do concurso público, que consiste nas nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. Além disso, a Carta Magna vigente, abrandando a determinação contida no dispositivo supra, permite que União, Estados, Distrito Federal e Municípios efetuem contratações, em caráter temporário, para atender a excepcional interesse público, conforme se observa da dicção do inciso IX do art. 37, *in verbis:*

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

Conclui-se, a partir da leitura deste inciso IX, pela necessidade de existência de prévia lei para regulamentar os casos de contratação temporária em cada uma das esferas da pessoa de direito público interno.

Não se pode atribuir às contratações suscitadas pela Auditoria o caráter de necessidade temporária a atrair a possibilidade de vínculos apenas por tempo determinado. Nessa esteira, é pertinente assinalar o outrora já decidido sobre a matéria pelo Supremo Tribunal Federal:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05179/13
Processo TC 05120/13 (anexado)

"A regra é a admissão de servidor público mediante concurso público: CF, art. 37, II. As duas exceções à regra são para os cargos em comissão referidos no inciso II do art. 37, e a contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. CF, art. 37, IX. Nessa hipótese, deverão ser atendidas as seguintes condições: a) previsão em lei dos cargos; b) tempo determinado; c) necessidade temporária de interesse público; d) interesse público excepcional." (ADI 2.229, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 9-6-2004, Plenário, DJ de 25-6-2004.) No mesmo sentido: ADI 3.430, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 12-8-2009, Plenário, DJE de 23-10-2009.

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

No caso, a Lei Municipal que dava guarida às contratações temporárias teve dispositivos seus declarados inconstitucionais pelo egrégio Tribunal de Justiça da Paraíba em sede de ADI (999.2010.000.516-7/001). Inobstante as discussões acerca do momento em que a decisão do TJ/PB passaria a produzir efeitos, mostra-se relevante avaliar o comportamento das contratações esta natureza, focando o quantitativo de servidores assim contratados no exercício em comento.

Nesse norte, em consulta ao SAGRES, observou-se que a quantidade de servidores contratos por excepcional interesse público, durante os exercícios de 2012, foi ampliada, sendo registrados 16 contratos precários no mês de janeiro e 136 ao término do ano. Vejam-se os dados coletados daquele Sistema:

Exercício de 2012												
Tipo de Cargo	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ
Inativos / Pensionistas	52	52	52	51	52	52	52	52	52	52	52	52
Efetivo	464	467	470	565	590	588	588	583	587	587	586	593
Eletivo	8	8	7	7	6	6	6	8	7	7	7	7
Comissionado	62	67	75	88	95	99	102	107	107	107	106	106
Função de confiança	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Contratação por excepcional interesse público	**16**	**32**	**137**	**114**	**118**	**117**	**151**	**167**	**141**	**168**	**141**	**136**
T O T A L	603	627	742	826	862	863	900	918	895	922	893	895

Por outro lado, evidencia-se, igualmente, aumento no número de servidores efetivos, cujo quantitativo passou de 464 servidores no início do ano para 593 ao término do exercício. Essa circunstância, embora não elida a falha apontada, minimiza a sua repercussão negativa nas presentes contas. Consoante asseverado alhures, as contratações precárias somente podem ocorrer para atender excepcional interesse público e devem ser temporárias. Havendo necessidade permanente da execução dos serviços contratados, deve a gestão municipal realizar concurso público para preenchimento dos cargos existentes no quadro de servidores da municipalidade.

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

Acumulação ilegal de cargos públicos.

Outro fato apontado como mácula corresponde à acumulação ilegal de cargos públicos pela Sra. CHRISTIANNE URTIGA ROCHA, a qual manteria vínculo com a Prefeitura de Pombal e os Fundos Municipais de Saúde de Cajazeirinhas e de Pombal.

No âmbito do Processo TC 03616/11, cujo conteúdo se reportou às contas anuais oriundas do Fundo Municipal de Saúde de Pombal, a acumulação em foco foi igualmente apontada como mácula. Na decisão proferida naqueles autos (Acórdão AC2 - TC 00804/14), consignou-se que este Tribunal instaurou diversos processos de inspeção especial de gestão de pessoal, com escopo de solucionar as cumulações não autorizadas em lei.

Em consulta ao Sistema TRAMITA, verificou-se que, para a Prefeitura de Pombal, consta o Processo TC 17741/13, em cuja listagem de acumulações indevidas encontra-se o nome da Sra. CHRISTIANNE URTIGA ROCHA. Nesse compasso, a matéria está sendo objeto de análise em processo específico em tramitação nesta Corte de Contas, não cabendo juízo de valor no presente processo.

Não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador ao regime geral.

Sobre o comportamento das contribuições previdenciárias da Prefeitura e do Fundo Municipal de Saúde, após as análises das defesas apresentadas por parte das interessadas, a Auditoria teceu as seguintes considerações:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05179/13
Processo TC 05120/13 (anexado)

Prefeitura:

Isto posto, a Auditoria apresenta o novo cálculo relativo às contribuições previdenciárias da Prefeitura Municipal de Pombal, conforme segue:

CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIARIAS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE POMBAL - EXERCÍCIO 2012	
Discriminação	**Valor RGPS (R$)**
1. Vencimentos e Vantagens Fixas	10.026.563,72
2. Outras despesas Variáveis pessoal civil	123.227,15
3. Contratação por Tempo Determinado	1.037.946,30
4. Contratação de Terceirização	-
5. Adições da Auditoria	-
6.Exclusões da Auditoria **(1/3 de Férias)**	178.483,26
7. Base de Cálculo Previdenciário (1 + 2 + 3 + 4 + 5 - 6)	**11.009.253,91**
8. Alíquota	21,9122%
9. Obrigações Patronais Estimadas (8*7)	**2.412.369,74**
10. Obrigações patronais pagas	2.061.074,47
11. Ajustes (Deduções / Compensações / Salário Família/ Salário Maternidade)	82.277,91
12. Estimativa do valor não Recolhido (9 - 10 - 11)	**269.017,36**

O valor não recolhido estimado, passou a ser de R$ 269.017,36, representando 11,15% das obrigações estimadas, mantendo-se a irregularidade.

Fundo Municipal de Saúde:

Análise da Auditoria: De fato, a Auditoria deixou de excluir da base do cálculo previdenciário o valor correspondente ao pagamento de 1/3 de férias, assim, proceder-se-á à realização de novo cálculo considerando a dedução desta parcela, conforme segue. Entretanto, o cálculo é apenas estimativo.

CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIARIAS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE POMBAL - EXERCÍCIO 2012	
Discriminação	**Valor RGPS (R$)**
1. Vencimentos e Vantagens Fixas	3.650.925,26
2. Outras despesas Variáveis pessoal civil	38.927,79
3. Contratação por Tempo Determinado	4.114.322,32
4. Contratação de Terceirização	-
5. Adições da Auditoria	-
6.Exclusões da Auditoria **(1/3 de Férias)**	49.429,40
7. Base de Cálculo Previdenciário (1 + 2 + 3 + 4 + 5 - 6)	**7.754.745,97**
8. Alíquota	21,9122%
9. Obrigações Patronais Estimadas (8*7)	**1.699.235,45**
10. Obrigações patronais pagas	905.222,49
11. Ajustes (Deduções / Compensações / Salário Família/ Salário Maternidade)	64.810,74
12. Estimativa do valor não Recolhido (9 - 10 - 11)	**729.202,22**

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05179/13
Processo TC 05120/13 (anexado)

Conforme levantamento do Órgão Técnico, em resumo, os recolhimentos à previdência se comportaram de acordo com o quadro a seguir:

	Estimativa	Recolhimento	Diferença	Ajustes	Não recolhido	%	Parcelamento
PM Pombal	2.412.369,74	2.061.074,47	351.295,27	82.277,91	269.017,36	88,85	643.265,07
FMS Pombal	1.699.235,45	905.222,49	794.012,96	64.810,74	729.202,22	57,09	6.649,69
Total	**4.111.605,19**	**2.966.296,96**	**1.145.308,23**	**147.088,65**	**998.219,58**	**75,72**	**649.914,76**

Consultando o SAGRES, observa-se que, além dos valores levantados pela Auditoria, a Prefeitura pagou, no exercício de 2013, de obrigações previdenciárias do exercício de 2012, empenhadas também em 2012, o montante de R$211.764,20. Assim, o valor não recolhido passa a ser de R$57.253,16. Considerando o parcelamento obtêm-se um recolhimento a maior de R$586.011,91.

No caso do FMS, as obrigações relativas ao mês de dezembro e 13º salário no total de R$79.716,50, embora tenham sido empenhadas no exercício de 2012, foram quitadas no exercício seguinte. Assim, deve ser considerado esse valor como também recolhido, caindo o valor não recolhido para R$649.485,72. Além disso, a partir de agosto de 2012, o FMS começou a quitar o parcelamento feito, como se pode colher do SAGRES.

Por fim, considerando os valores totais (Prefeitura e Fundo) o valor, efetivamente não recolhido é de R$706.738,88. Com os parcelamentos recolhidos o valor passa a ser de R$56.824,12, representando 1,38% das contribuições estimadas.

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

O levantamento do eventual débito, todavia, deve resultar de procedimento fiscal regular pelo agente público federal, devendo a informação captada pela Auditoria ser endereçada à Receita Federal, com cópias dos documentos respectivos, para a quantificação e cobrança das obrigações remanescentes a cargo do Município.

Omissão de valores da dívida fundada, no montante de R$2.701.642,22.

Segundo o Órgão de Instrução, os valores omitidos seriam decorrentes da dívida com a ENERGISA e Precatórios, nos montantes de R$37.127,47 e R$2.664.514,75, respectivamente. Em sua defesa, a interessada alegou que o valor referente à ENERGISA seria dívida de curto prazo, pois tal valor não foi incluído no parcelamento. Em relação aos precatórios, informou que não efetuou o registro contábil total, haja vista a ausência de resposta do Tribunal de Justiça quanto ao montante efetivo devido pelo Município.

A auditoria não acatou os argumentos da interessada, pois não houve a apresentação de nenhuma prova documental quanto às alegações trazidas.

Entretanto, compulsando os autos, verifica-se que, de fato, houve a solicitação ao Tribunal de Justiça de informações relativas ao montante da dívida do Município em relação aos precatórios (Documento TC 33212/14 fls. 989/1039), conforme relatado pela interessada.

Nos autos do Processo TC 04384/14 (PCA 2013), consta a relação fornecida pelo Tribunal de Justiça, contendo os valores devidos pelo Município e que foi reconhecida e incorporada nos demonstrativos contábeis da edilidade no exercício de 2013, ano de recebimento dos dados. Portanto, observa-se que houve o registro contábil assim que o Município recebeu as informações.

Sobre este aspecto, pois, cabem recomendações no sentido de observar e realizar os registros orçamentários, financeiros e patrimoniais nos termos contidos nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, bem como as orientações advindas da Secretaria do Tesouro Nacional.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05179/13
Processo TC 05120/13 (anexado)

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]

Por todo o exposto, VOTO no sentido de que este egrégio Plenário decida **EMITIR PARECER FAVORÁVEL** à aprovação da prestação de contas da Senhora YASNAIA POLLYANNA WERTON DUTRA, na qualidade de Prefeita e gestora administrativa do Município de **Pombal**, relativa ao exercício de 2012, com a ressalva do art. 138, parágrafo único, inciso VI, do Regimento Interno do TCE/PB, e, em Acórdãos separados, também decida:

I) DECLARAR O ATENDIMENTO PARCIAL às exigências da LRF, parcial em razão do déficit na execução orçamentária e insuficiência financeira;

[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 05179/13
Processo TC 05120/13 (anexado)

II) JULGAR REGULARES COM RESSALVAS as contas de gestão da Senhora YASNAIA POLLYANNA WERTON DUTRA, a luz da competência conferida ao Tribunal de Contas pelo inciso II, art. 71, da Constituição Federal, ressalvas em razão das despesas sem licitação e das contratações temporárias por excepcional interesse público;

III) APLICAR MULTA de R$7.882,17 contra a Senhora YASNAIA POLLYANNA WERTON DUTRA, em razão dos fatos descritos no item antecedente, com fundamento no inciso II, da LOTCE/PB (Lei Complementar 18/93), **assinando-lhe o prazo** de **30 (trinta) dias** para recolhimento voluntário ao Tesouro do Estado, à conta do 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;

IV) JULGAR REGULARES as contas de gestão da Senhora ROSELENE OLIVEIRA FREITAS PEREIRA DE QUEIROGA, a luz da competência conferida ao Tribunal de Contas pelo inciso II, art. 71, da Constituição Federal;

V) RECOMENDAR à gestão do Município de Pombal a adoção de ações no sentido de corrigir e/ou prevenir, conforme o caso, os fatos irregulares apurados pela Auditoria e, em especial:

V.a) adotar providências junto à Receita Federal do Brasil em virtude de dívida registrada com o INSS em valor exorbitante, conforme Ofício nº 020/2013 – DRF/ART/EAT da Receita Federal; e

V.b) promover ações de fortalecimento dos Conselhos da Educação e FUNDEB para que se reúnam regularmente;

VI) COMUNICAR os fatos relacionados às contribuições para o INSS à Receita Federal; e

VII) INFORMAR às Senhoras YASNAIA POLLYANNA WERTON DUTRA e ROSELENE OLIVEIRA FREITAS PEREIRA DE QUEIROGA 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 Regimento Interno do TCE/PB.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05179/13
Processo TC 05120/13 (anexado)

PARECER DO TRIBUNAL PLENO DO TCE–PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 05179/13,** os MEMBROS do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, decidem **EMITIR** e **ENCAMINHAR** ao julgamento da Egrégia Câmara Municipal de **Pombal**, este **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação da prestação de contas da Prefeita Municipal, Senhora YASNAIA POLLYANNA WERTON DUTRA, relativa ao exercício de **2012**, **INFORMANDO** 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, conforme dispõe o art. 138, parágrafo único, inciso VI, do Regimento Interno do Tribunal.

Registre-se, publique-se e encaminhe-se.
TCE - Sala das Sessões do Tribunal Pleno.
Plenário Ministro João Agripino.

Em 28 de Outubro de 2015



Cons. Arthur Paredes Cunha Lima
PRESIDENTE



Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR



Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
CONSELHEIRO



Cons. Fernando Rodrigues Catão
CONSELHEIRO



Cons. em Exercício Marcos Antonio da Costa

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO



Elvira Samara Pereira de Oliveira
PROCURADOR(A) GERAL