



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO: TC – 04.248/16

Administração direta. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL do PREFEITO MUNICIPAL de BELÉM, relativa ao exercício de 2015. PARECER CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS. Aplicação de multa e outras providências RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. Conhecimento e provimento parcial.

ACÓRDÃO APL – TC 00247/19

RELATÓRIO

1. Cuidam os presentes autos da **PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL** do **MUNICÍPIO DE BELÉM, exercício de 2015**, de responsabilidade do Prefeito Sr. EDGARD GAMA. Este **Tribunal Pleno**, na sessão realizada em **14/11/18**, apreciou o processo, tendo decidido, por meio do **Parecer PPL TC 00268/18** e do **Acórdão APL TC 817/18**:
 - 1.1. Emitir PARECER CONTRÁRIO à aprovação das contas em exame, de responsabilidade do Sr. EDGARD GAMA.
 - 1.2. JULGAR IRREGULAR as contas de gestão do Município, exercício de 2015;
 - 1.3. Declarar o ATENDIMENTO PARCIAL às exigências da LRF;
 - 1.4. JULGAR IRREGULAR as contas do Fundo Municipal de Saúde, relativas ao exercício de 2015, de responsabilidade da Sra. KATIANE PIRES QUEIROGA;
 - 1.5. JULGAR REGULAR COM RESSALVAS as contas do Fundo Municipal de Assistência Social, relativas ao exercício de 2015, de responsabilidade da Sra. EDNA BERTO LIRA;
 - 1.6. APLICAR MULTA ao Sr. EDGARD GAMA, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), o equivalente a 101,65 UFR/PB, com fundamento no art. 56, II da LOTCE;
 - 1.7. APLICAR MULTA à Sra. KATIANE PIRES QUEIROGA, gestora do Fundo de Saúde, no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), o equivalente a 61,22 UFR/PB, com fundamento no art. 56, II da LOTCE;
 - 1.8. APLICAR MULTA à Sra. EDNA BERTO LIRA, gestora do Fundo de Assistência Social, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), o equivalente a 40,66 UFR/PB, com fundamento no art. 56, II da LOTCE, assinando-lhe o prazo de sessenta (60) dias, a contar da data da publicação do presente Acórdão, para efetuar o recolhimento ao erário municipal, atuando, na hipótese de omissão, o Ministério Público Comum, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição Estadual;
 - 1.9. RECOMENDAR à atual administração municipal no sentido de não repetir as falhas ora constatadas.
1. Inconformado, o interessado interpôs o presente **RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO**, analisado pela **Unidade Técnica** (fls.8874/8895), que **concluiu remanescerem as seguintes falhas** apuradas na instrução:
 - 1.1. De responsabilidade do **Sr. Edgard Gama (Prefeito)**:
 - 1.1.1. Não realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações, no valor de **R\$ 537.335,05**;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

- ***Não realização de procedimentos licitatórios exigíveis (R\$ 75.904,42), de responsabilidade da Sra. Edna Berto Lira (Fundo Municipal de Assistência Social).***

A **Auditoria** analisou detidamente a documentação relativa aos procedimentos licitatórios dos três gestores mencionados, bem como a argumentação dos recorrentes, mantendo suas restrições quanto às despesas questionadas, conforme quadro de fls. 8880/8883.

O **MPjTC** comentou os requisitos necessários à caracterização de serviços contínuos, hipótese em que a vigência dos contratos pode exceder a dos créditos orçamentários. Segundo o Representante ministerial, é necessário que o serviço a contratar não possa ser interrompido sem prejuízo ao bom funcionamento da administração. Mesmo no caso de serviços contínuos, é imprescindível a realização de ampla pesquisa de mercado para garantir a vantagem para a Administração Pública, bem como a justificativa, por escrito, para a renovação do contrato.

Nos casos dos autos, tais condições não foram suficientemente evidenciadas, remanescendo a falha.

De outra parte, as **contratações de assessoria jurídica por inexigibilidade licitatória** são, de fato, permitidas por inexigibilidade licitatória segundo o entendimento desta Corte.

Entretanto, no exercício análise, houve contratação de cinco profissionais para prestação de serviços jurídicos, o que descaracteriza a singularidade do serviço, razão pela qual adoto o posicionamento técnico no sentido de considerar a despesa como não licitada.

Em conclusão, os recorrentes não trouxeram aos autos qualquer argumento novo ou válido para modificar a eiva.

- ***Gastos com pessoal acima do limite (60,0%) estabelecido pelo art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal;***
- ***Contratação de pessoal através de processo licitatório, configurando burla ao concurso público;***
- ***Não provimento dos cargos de natureza permanente mediante concurso público.***

O recorrente pretende a exclusão dos gastos com inativos custeados com recursos próprios do município para fins do cálculo da despesa com pessoal. Esta metodologia fere frontalmente o disposto nos Arts. 18 e 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal e não merece guarida.

A eiva referente à contratação de pessoal através de procedimento licitatório já havia sido afastada na decisão inicial.

Quanto ao não provimento de cargos de natureza efetiva por concurso público, o recorrente limita-se a repetir a argumentação já exposta por ocasião da defesa, não trazendo fato novo capaz de alterar o posicionamento desta Corte sobre a matéria.

Portanto, os recorrentes não trouxeram aos autos qualquer argumento novo para modificar as irregularidades.

- Os **registros contábeis incorretos** sobre fatos relevantes dizem respeito a despesas de pessoal incorretamente classificadas como "outros serviços de terceiros – pessoa física". Sobre o assunto, a argumentação do recorrente não se sustenta, uma vez que não houve comprovação de que se tratavam de serviços eventuais e aleatórios.

Assim, acolho o posicionamento técnico e o parecer do MPjTC, no sentido da manutenção da falha.

- Quanto às **demais falhas**: **a)** omissão de valores da Dívida Fundada; **b)** inexistência de controle dos gastos com combustíveis, peças e serviços de veículos e máquinas; **c)** não construção de aterro sanitário municipal; **d)** ausência de controle de almoxarifado.

O recorrente não apresentou argumentos capazes de modificar o teor da decisão recorrida.

Isto posto, **voto**, em preliminar, pelo **conhecimento** do **Recurso de Reconsideração** interposto, e, no **mérito**, pelo **não provimento**, mantendo-se inalteradas as decisões consubstanciadas no **Parecer PPL TC 00268/18** e no **Acórdão APL TC 817/18**.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

VOTO DO CONSELHEIRO ARTHUR PAREDES CUNHA LIMA

Inicialmente, deve ser registrado e enfatizado que esta Corte de Contas, ao apreciar a Prestação de Contas do Sr. Edgard Gama, ex-Prefeito Municipal de Belém, **relativa ao exercício financeiro de 2016**, no autos do Processo TC n.º 05812/17, emitiu **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação das contas de Governo e **REGULAR COM RESSALVAS** as contas de Gestão, conforme Parecer PPL – TC 00010/19. Naquela oportunidade, acompanhei o voto divergente e vencedor do nobre Conselheiro Fernando Rodrigues Catão, que entendeu não caber reprovação com base nas irregularidades constatadas naquele caderno processual.

Pois bem, cotejando este processo com o relativo ao do exercício de 2016 (Processo TC n.º 05812/17), constata-se que as inconformidades de maior gravidade são as mesmas, havendo alteração apenas nos valores envolvidos. Consequentemente, este egrégio Tribunal não poderá se pronunciar acerca da questão de forma diversa, principalmente levando-se em consideração que a prestação de contas em exame refere-se a exercício financeiro anterior. No caso, a repetição das falhas no exercício subsequente, que obteve resultado favorável à sua aprovação, teve um potencial de dano bem maior quando comparado ao exercício de 2015, que se está analisando.

Feito esse importante registro, dentre as irregularidades remanescentes no processo ora em julgamento, farei algumas considerações sobre aquelas que foram destacadas pelo digno relator do feito.

Prefeito Municipal – Sr. Edgard Gama

1) Não realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações, no valor de R\$ 537.335,05

Com referência a não realização de licitações, o ex-gestor responsável apresentou documentação e argumentos relacionados aos dispêndios enquadrados como não licitados. O digno representante do Ministério Público Especial, inclusive, preparou um excelente quadro discriminando as despesas com os procedimentos licitatórios realizados, bem como as razões da Auditoria para não considerar elidida a inconformidade, fls. 8901/8903. Ao visualizar tal quadro, verifica-se, na realidade, que a maior parte das despesas enquadradas como não licitadas, foram objeto de Termos Aditivos ou de procedimentos de Inexigibilidade de Licitação. No caso dos Termos Aditivos, a unidade técnica entendeu que os mesmos contrariaram as determinações do art. 57 da Lei 8.666/93, uma vez que teriam extrapolado o prazo máximo permitido para prorrogação contratual. Já as inexigibilidades, inerentes em sua esmagadora maioria à contratação de assessoria jurídica, foram rejeitadas por considerar a modalidade de licitação inadequada para o objeto contratado.

Ora, no caso concreto, percebe-se que o ex-gestor realizou procedimentos prévios à realização dos dispêndios, mesmo que tenham ocorrido falhas diante das disposições normativas da Lei de Licitações e Contratos. No caso específico da contratação de assessoria jurídica, esta Corte tem admitido a utilização dos procedimentos de Inexigibilidade, conforme inúmeros julgamentos pretéritos. Fora isso, em nenhum momento, foi suscitado qualquer direcionamento ilegal, superfaturamento ou não realização dos dispêndios enquadrados como não licitados.

Ademais, a questão mais importante na minha concepção é que o montante das despesas consideradas como não licitadas na instrução processual (R\$ 537.335,05) corresponde a apenas **1,86% da despesa orçamentária executada**, o que não macula integralmente as contas do exercício analisado. Saliente-se, também, que foram realizados **73 procedimentos de licitação** em 2015 pelo Poder Executivo de Belém, acobertando dispêndios que totalizaram **R\$ 8.442.701,11**. Com efeito, este Tribunal tem se posicionado reiteradamente, em julgamentos anteriores de prestações de contas, em considerar eivas dessa natureza, inclusive com percentuais superiores quando comparados à despesa orçamentária executada, como suficientes para aplicação de multa e recomendações, não sendo capaz de gerar reprovação de contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

2) Inconformidades relacionadas à gestão de pessoal

2.1) Gastos com pessoal acima do limite de 60%, estabelecido no artigo 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal

Quanto aos gastos com pessoal acima do limite fixado no artigo 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal, acosto-me integralmente ao posicionamento do relator quanto à sua permanência. Com efeito, mencionada irregularidade caracteriza preocupante obstáculo à concretização do principal objetivo da LRF, que é a responsabilidade da gestão fiscal. Entretanto, a falha em discepção é insuficiente para gerar emissão de parecer contrário das contas de governo e julgamento irregular das contas de gestão, cabendo, no entanto, aplicação de multa pessoal em desfavor do ex-Prefeito Municipal, bem como recomendação para que sejam efetivadas as medidas de ajuste previstas no art. 23 da Lei Complementar n.º 101/00.

2.2) Contratação de pessoal através de processo licitatório, configurando burla ao concurso público

Já afastada pelo próprio relator do processo, conforme trecho do seu voto consignado no Parecer PPL – TC 00268/18 à fl. 6538, *verbis*:

“A contratação de operador de máquinas e serviços de assessoria em licitações por meio de processo licitatório, a meu ver, não representa burla ao concurso público. Cuida-se de poucos empenhos, totalizando R\$ 59.200,00, em favor de três pessoas físicas.”

2.3) Não provimento dos cargos de natureza permanente mediante concurso público

Além dos argumentos apresentados pelo recorrente, que fez referência à impossibilidade de realizar concurso público em razão da operação “Gabarito”, deflagrada para desarticular esquema criminoso de fraude em concursos públicos na Paraiba, e que alcançou a empresa vencedora da licitação de certame lançado pelo gestor anterior do Poder Executivo Municipal de Belém, faço questão de transcrever o VOTO do eminente Conselheiro Fernando Rodrigues Catão, quando do julgamento da prestação de contas do Município de Belém, relativa ao exercício financeiro de 2016, de responsabilidade do Sr. Edgard Gama, nos autos do Processo TC n.º 05812/17, *in verbis*:

“No que concerne à eiva referente à contratação de servidores por tempo determinado, pedindo vênias ao relator, entendo que essa questão deve ser seriamente discutida por esse Tribunal, no sentido de estabelecer parâmetros claros acerca do quanto pode ser admitido como legal no julgamento das contas de gestão.

Analisando as gestões do município em referência, pude perceber certo equilíbrio nas despesas de pessoal no decorrer dos anos. Como gosto de analisar as contas sob um prisma mais abrangente, entendo que não cabe reprovação das contas em comento pelas eivas constatadas.”

Debruçando-me sobre o caderno processual relativo ao exercício financeiro de 2015, não encontro razões para não adotar o mesmo posicionamento utilizado para o exercício de 2016, principalmente por se tratar de prestação de contas anterior. No entanto, apesar da inconformidade não ser suficiente para macular integralmente as contas em exame, há necessidade de restauração da legalidade no quadro de pessoal do Poder Executivo Municipal de Belém, em conformidade com os ditames constitucionais acerca da matéria, notadamente o artigo 37, inciso II, da Lei Maior.

3) Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

4) **Omissão de valores da Dívida Fundada**

Em relação aos registros contábeis incorretos e à omissão de valores da Dívida Fundada, merece ser enfatizado que as informações contábeis prestadas pelo gestor público devem refletir com exatidão e transparência a real situação das contas do ente respectivo. Entretanto, diante do bojo da prestação de contas em exame, onde todos os percentuais mínimos inerentes às despesas condicionadas foram superados, aludidas inconformidades são insuficientes para macular integralmente as contas de gestão em análise, bem como para justificar a emissão de parecer contrário à aprovação das contas de governo. No caso, a falha em questão é suficiente para se recomendar ao gestor responsável que promova a escrituração dos fatos contábeis de forma correta e para a quantificação do valor da sanção pecuniária em face do gestor municipal, conforme efetivamente ocorreu nas decisões recorridas.

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

- Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – **32,84%** da receita de impostos e transferências;
- Remuneração e valorização do magistério – **68,64%** dos recursos do FUNDEB;
- Saúde – **18,58%** do produto da arrecadação de impostos e transferências constitucionais.

Além de todos esses aspectos concernentes à prestação de contas em exame, registre-se ainda que as prestações de contas do Prefeito Municipal de Belém, Sr. Edgard Gama, que já foram julgadas por este Tribunal, tiveram parecer favorável, conforme quadro abaixo:

PROCESSO	EXERCÍCIO	RESULTADO
04378/14	2013	Parecer Favorável (PPL – TC 00119/16) Após Recurso de Reconsideração
04152/15	2014	Parecer Favorável (PPL – TC 00091/16) Após Recurso de Reconsideração
05812/17	2016	Parecer Favorável (PPL – TC 00010/19)

Diante da realidade fática dos autos, é plenamente aplicável o princípio da razoabilidade ou proporcionalidade, com a conseqüente relativização da legalidade a ser apreciada no julgamento de contas públicas, sob pena de ferir o senso comum de justiça.

A aplicação desse princípio é bastante difundida no âmbito dos Tribunais de Contas. Apenas para exemplificar, segue transcrição de trecho da manifestação do Representante do Ministério Público junto ao TCU, nos autos do Processo 008.303/1999-1 (Acórdão 304/2001):

“O princípio da razoabilidade dispõe, essencialmente, que deve haver uma proporcionalidade entre os meios de que se utilize a Administração e os fins que ela tem que alcançar, e mais, que tal proporcionalidade não deve ser medida diante dos termos frios da lei, mas diante do caso concreto.”
(grifos inexistentes no caso concreto)

Gestora do Fundo Municipal de Saúde – Sra. Katiane Pires Queiroga

A única irregularidade verificada nos presentes autos, inerente a não realização de licitações, também foi constatada no exercício de 2016, havendo alteração apenas nos valores envolvidos. Entretanto, naquele exercício também foi verificada outra inconformidade, relativa a “Registros Contábeis incorretos sobre fatos relevantes”. Acontece que este Tribunal, mediante o Parecer



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PPL – TC 00010/19, JULGOU REGULARES COM RESSALVAS as contas do Fundo Municipal de Saúde relativas ao exercício de 2016, de responsabilidade da Sra. Katiane Pires Queiroga. Dessa forma, não vejo razões para não decidir no mesmo sentido em relação às contas de 2015 ora em análise.

Gestora do Fundo Municipal de Assistência Social – Sra. Edna Berto Lira

Novamente se percebe correspondência com a prestação de contas do exercício de 2016, uma vez que restou evidenciada também no exercício de 2015 a mesma mácula, correspondente a não realização de licitações, apenas com valores distintos. Entretanto, neste caso, houve harmonia nas decisões consignadas, já que as prestações de contas de ambos os exercícios foram JULGADAS REGULARES COM RESSALVAS. Portanto, não visualizo razões para se alterar, devendo ser mantido o conteúdo das decisões recorridas quanto a esse aspecto.

Feitas estas ponderações, pedindo vênias ao nobre relator, Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho, considerando o **princípio da razoabilidade**, bem como o fato de que todos os índices mínimos de aplicação, inerentes às áreas da educação e saúde, foram alcançados, **VOTO** no sentido de que este Tribunal de Contas:

1) Preliminarmente, CONHEÇA do presente Recurso de Reconsideração interposto pelo ex-Prefeito do Município de Belém, Sr. Edgard Gama, bem como pelas Sras. Katiane Pires Queiroga e Edna Berto Lira, ex-gestoras do Fundo Municipal de Saúde e do Fundo de Assistência Social do Município de Belém, respectivamente, em face das decisões consubstanciadas no Parecer PPL – TC 00268/18 e no Acórdão APL – TC 00817/18;

2) No mérito, DÊ PROVIMENTO PARCIAL à insurreição, para:

2.1) Emitir **Parecer Favorável** à aprovação das Contas Anuais de Governo do Sr. **Edgard Gama**, ex-Prefeito Constitucional do Município de **BELÉM**, relativa ao **exercício financeiro de 2015**;

2.2) Julgar **regulares com ressalvas** as contas de gestão do Sr. **Edgard Gama**, relativas ao **exercício de 2015**;

2.3) Julgar **regulares com ressalvas** as contas do Fundo Municipal de Saúde, relativas ao **exercício de 2015**, de responsabilidade da Sra. **Katiane Pires Queiroga**.

3) Mantenha INALTERADOS os demais termos das decisões recorridas.

DECISÃO DO TRIBUNAL

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO TC-04.248/16, ACORDAM os MEMBROS do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), na sessão realizada nesta data, em:

1) Preliminarmente, à unanimidade, CONHECER do presente RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

2) No mérito, por maioria, vencido o voto do relator, DAR-LHE PROVIMENTO PARCIAL para:

2.1) Emitir PARECER FAVORÁVEL à aprovação das Contas Anuais de Governo do Sr. Edgard Gama, ex-Prefeito Constitucional do Município de Belém, relativa ao exercício financeiro de 2015;

2.2) Julgar regulares com ressalvas as contas de gestão do Sr. Edgard Gama, relativas ao exercício de 2015;

2.3) Julgar regulares com ressalvas as contas do Fundo Municipal de Saúde, relativas ao exercício de 2015, de responsabilidade da Sra. Katiane Pires Queiroga;

3) Manter inalterados os demais termos das decisões consubstanciadas no Parecer PPL TC 00268/18 e no Acórdão APL TC 817/18.

*Sala das Sessões do Tribunal Pleno do TCE/PB - Plenário Ministro João Agripino.
João Pessoa, 29 de maio de 2019.*

Conselheiro Arnóbio Alves Viana - Presidente

Conselheiro Nominando Diniz – Relator

Conselheiro Arthur Paredes Cunha Lima – Formalizador

*Luciano Andrade Farias
Procurador Geral do Ministério Público junto ao Tribunal*

Assinado 19 de Junho de 2019 às 11:51



Cons. Arnóbio Alves Viana
PRESIDENTE

Assinado 17 de Junho de 2019 às 12:36



Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
RELATOR

Assinado 17 de Junho de 2019 às 11:23



Cons. Arthur Paredes Cunha Lima
FORMALIZADOR

Assinado 17 de Junho de 2019 às 16:44



Luciano Andrade Farias
PROCURADOR(A) GERAL