



**TRIBUNAL PLENO**

*PROCESSO TC 02631/23*

Origem: Prefeitura Municipal de Amparo

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2022

Responsável: Inácio Luiz Nóbrega da Silva (Prefeito)

Contador: Fabrício Ferreira Martins (CRC/PE 25.922/O)

Advogado: Severino Medeiros Ramos Neto (OAB/PB 19.317)

Advogado: Cinthia de Araujo Gomes (OAB/PB 33.218)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

**PRESTAÇÃO DE CONTAS.** Município de Amparo. Exercício de 2022. Acúmulo da dupla função política e administrativa, respectivamente, de executar orçamento e de captar receitas e ordenar despesas. Competência prevista na CF, art. 71, inciso II, e na LOTCE/PB, art. 1º, inciso I, para julgar a prestação de contas de gestão administrativa de recursos públicos. Déficit Orçamentário. Necessidade de aprimorar as rotinas administrativas sobre equilíbrio das contas, registros contábeis, pagamento do piso salarial dos professores, contratação de pessoal temporário, acúmulo de vínculos, controle de bens/combustíveis e atenção aos Alertas. Atendimento parcial da LRF. Regularidade com ressalvas das contas. Recomendação. Determinação. Informação.

**ACÓRDÃO APL – TC 00115/24**

**RELATÓRIO**

1. O presente processo trata do exame da **prestação de contas** anual do Senhor **INÁCIO LUIZ NÓBREGA DA SILVA**, na qualidade de Prefeito do Município de **Amparo**, relativa ao exercício de **2022**.
2. Durante o exercício em exame, foi realizado o acompanhamento da gestão (Processo TC 00238/22) com diversos achados de auditoria, a feitura de **05 relatórios de acompanhamento** e a emissão de **14 alertas**.
3. Com a apresentação dessa PCA (fls. 3086/3990), de Denúncia (fls. 3991/4383), de Achados de Auditoria (fls. 4385/4417) e de Relatório de Levantamento (fls. 4419/4470), houve a consolidação das informações pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, emitindo-se o **relatório inicial** às fls. 4471/4572, da lavra do Auditor de Controle Externo (ACE) Carlos Alberto Oliveira, subscrito pelo Chefe de Divisão, ACE Sebastião Taveira Neto, com a análise das informações prestadas a esta Corte por meio documental e/ou informatizado, via Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES, além daquelas obtidas durante o acompanhamento.

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 02631/23*

4. Feita a consolidação dos relatórios da Auditoria, apresentam-se as colocações e observações a seguir resumidas:
- 4.1. A prestação de contas foi encaminhada em 27/03/2022 (fl. 3988), dentro do **prazo** legal, instruída pelos documentos regularmente exigidos;
  - 4.2. Conforme dados do IBGE (censo 2022), o Município possui **2.234** habitantes;
  - 4.3. A **lei orçamentária anual** (Lei 163/2021) estimou a receita em R\$18.311.800,00 e fixou a despesa em igual valor, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R\$5.493.540,00, correspondendo a 30% da despesa fixada na LOA. Houve, ainda, autorização em lei para abertura de créditos adicionais especiais na cifra de R\$2.495.152,92 (valor obtido após os esclarecimentos de defesa – fl. 4685);
  - 4.4. Foram **abertos** créditos adicionais no montante de R\$11.629.483,48, sendo R\$9.134.330,56 suplementares e R\$2.495.152,92 especiais (inicialmente indicados como sendo abertos parcialmente sem autorização legislativa, situação sanada com a defesa – fl. 4685). Quanto às fontes de recursos, a Auditoria indicou o total de R\$11.629.483,48, sendo R\$4.174.944,33 de anulação de dotações, R\$1.976.739,15 de superávit financeiro e R\$5.477.800,00 de excesso de arrecadação. Os créditos adicionais utilizados somaram R\$8.983.559,93, com autorização legislativa e cobertura suficiente de recursos;
  - 4.5. A **receita total arrecadada** correspondeu a R\$23.221.422,52, sendo R\$20.018.084,51 em receitas **correntes**, descontada a transferência do montante de R\$3.185.254,92 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, e R\$3.203.338,01 em receitas de **capital**;
  - 4.6. A **despesa executada** totalizou R\$24.007.969,89, sendo R\$920.918,41 com o Poder Legislativo. Quanto às categorias econômicas foram executados R\$19.516.723,83 (R\$885.706,71 do Poder Legislativo) em despesas **correntes** e R\$4.382.926,85 (R\$35.211,70 do Poder Legislativo) em despesas de **capital**;
  - 4.7. O **balanço orçamentário consolidado** apresentou **déficit** equivalente a 3,38% (R\$786.547,37) da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R\$5.508.495,17, sendo R\$5.383,76 em caixa e R\$5.503.111,41 em bancos; e o **balanço patrimonial consolidado** consignou **superávit financeiro** (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R\$2.279.922,78;

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 02631/23*

- 4.8.** Foram realizados 84 **procedimentos licitatórios** para despesas de R\$13.694.904,93 e, de acordo com o TRAMITA, enviados ao TCE/PB aqueles exigidos pela Resolução Normativa RN - TC 09/2016, não havendo a indicação de gastos sem licitação;
- 4.9.** Os investimentos **com obras** e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$3.234.537,17, correspondendo a 13,53% da despesa orçamentária total;
- 4.10.** Os **subsídios** recebidos pelo Prefeito foram de R\$168.000,00 e os do Vice-Prefeito de R\$84.000,00, sendo indicado inicialmente excesso no valor pago ao Prefeito, porém sanado com a defesa (fl. 4690);

**4.11. DESPESAS CONDICIONADAS:**

- 4.11.1. FUNDEB:** aplicação do montante de R\$2.537.319,11, correspondendo a **87,45%** dos recursos do FUNDEB (R\$2.901.430,71) na remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício. O saldo não comprometido do FUNDEB ao final do exercício foi de R\$357,12 (0,01% da receita do fundo), atendendo ao máximo de 10% estabelecido no § 3º do art. 25 da Lei 14.113/2020;
- 4.11.2. Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE):** aplicação do montante de R\$4.661.831,57, correspondendo a **26,59%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R\$17.527.253,12;
- 4.11.3. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE):** aplicação do montante de R\$2.981.996,76, correspondendo a **18,24%** das receitas componentes da base de cálculo – RIT menos deduções legais (R\$16.336.188,47);
- 4.11.4. Pessoal (Poder Executivo):** gastos com pessoal do **Poder Executivo** de R\$9.782.664,99, correspondendo a **48,86%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$20.018.084,51;
- 4.11.5. Pessoal (Ente):** gasto com pessoal do **Município**, após a inclusão dos gastos do Poder Legislativo, no montante de R\$697.883,67 (**3,48%**) totalizou R\$10.480.548,66, correspondendo **52,35%** da RCL;



## TRIBUNAL PLENO

## PROCESSO TC 02631/23

4.12. Ao final do exercício, o **quadro de pessoal** do Poder Executivo era composto de **317** servidores:

| Cargo  | Jan        | Fev | Mar | Abr        | AH1       | Mai | Jun | Jul | Ago        | AH2        | Setb | Outb | Nov | Dez        | AH3       | AH        |
|--|------------|-----|-----|------------|-----------|-----|-----|-----|------------|------------|------|------|-----|------------|-----------|-----------|
| Efetivo  | 229        |     |     | 231        | 1%        |     |     |     | 229        | -1%        |      |      |     | 230        | %         | %         |
| Eletivo  | 7          |     |     | 8          | 14%       |     |     |     | 8          | %          |      |      |     | 8          | %         | 14%       |
| Comissionado   | 25         |     |     | 26         | 4%        |     |     |     | 24         | -8%        |      |      |     | 24         | %         | -4%       |
| Contratação<br>por excepcional<br>interesse<br>público | 43         |     |     | 55         | 28%       |     |     |     | 53         | -4%        |      |      |     | 55         | 4%        | 28%       |
| Benefício<br>previdenciário<br>temporário              | 0          |     |     | 0          |           |     |     |     | 0          |            |      |      |     | 0          |           |           |
| <b>TOTAL</b>   | <b>304</b> |     |     | <b>320</b> | <b>5%</b> |     |     |     | <b>314</b> | <b>-2%</b> |      |      |     | <b>317</b> | <b>1%</b> | <b>4%</b> |

Fonte: Quadro de Movimentação de Servidores – Sagres - Pessoal

Legenda: AH – Análise horizontal.

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

4.14. Sobre o cumprimento da LC 131/2009 e da 12.527/11, o exame das exigências relativas à **Transparência da Gestão Fiscal** e ao **Acesso à Informação** foi objeto de verificação ao longo do acompanhamento, conforme Resolução Normativa RN - TC 02/2021, gerando, conforme o caso, emissão de Alerta;

4.15. A **dívida municipal** ao final do exercício correspondia a **R\$4.363.757,18**, representando **21,79%** da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 73,98% e 26,01%, entre dívida flutuante e dívida fundada, respectivamente:

Com relação aos limites legais, tem-se que:

| Especificação              | Apurado      |       | Limite        |         |
|----------------------------|--------------|-------|---------------|---------|
|                            | Valor (R\$)  | % RCL | Valor (R\$)   | % RCL   |
| Dívida Consolidada Líquida | 1.135.254,79 | 5,67  | 24.021.701,41 | 120,00% |

Fonte: PCA.

4.16. Repasse ao **Poder Legislativo** no montante de R\$998.273,52, representando **7%** da receita tributária do exercício anterior (R\$14.261.050,67). O repasse correspondeu a 93,29% do valor fixado no orçamento (R\$1.070.000,00);



**TRIBUNAL PLENO**

*PROCESSO TC 02631/23*

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

**4.17.1.** O Município **não** possui Regime Próprio de Previdência Social - RPPS;

**4.17.2.** Quanto ao **Regime Geral de Previdência Social** administrado pelo **Instituto Nacional do Seguro Social - RGPS/INSS**, os recolhimentos patronais totalizaram R\$1.675.300,89, estando R\$108.319,21 abaixo do valor estimado de R\$1.783.620,10. Após a análise de defesa, o valor não recolhido passou para R\$27.245,57, sendo a falha considerada sanada pela Auditoria (fls. 4697/4698);

**4.18.** As receitas e despesas do **Fundo Municipal de Saúde** estão consolidadas na execução orçamentária da Prefeitura;

**4.20.** Houve registro de **denúncias** neste Tribunal, conforme Dados Gerais do processo:

| Denúncias/Representações |                |              |                             |
|--------------------------|----------------|--------------|-----------------------------|
| Tipo                     | Protocolo      | Subcategoria | Situação Juntada            |
|                          | Proc. 01097/24 | Denúncia     | Livre                       |
|                          | Proc. 08643/23 | Denúncia     | Livre                       |
|                          | Proc. 05266/23 | Denúncia     | Anexado (Ao Proc. 02631/23) |
|                          | Proc. 05226/23 | Denúncia     | Livre                       |
|                          | Proc. 02028/23 | Denúncia     | Livre                       |

**Processos TC 01097/24:** gastos com aquisição de material de construção sem comprovação. A denúncia foi apresentada em 08/01/2024, encontrando-se, neste momento, em fase de notificação para defesa, após a confecção do relatório inicial pela Auditoria;

**Processo TC 08643/23:** diversos gastos realizados. A denúncia foi apresentada em 10/11/2023, encontrando-se, neste momento, em fase de notificação para defesa, após a confecção do relatório inicial pela Auditoria;

**Processo TC 05266/23:** (anexado à presente PCA): gastos com aquisição de combustíveis. Exame realizado no âmbito da presente prestação de contas (fls. 4524/4548), com indicação de mácula referente à ausência de controle de gastos com combustíveis, peças e serviços em veículos e máquinas;

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 02631/23*

**Processo TC 05226/23:** (expurgado): gastos com aquisição de combustíveis;

**Processo TC 02028/23:** atraso no envio do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) relativo ao 3º Quadrimestre de 2022. Denúncia conhecida e julgada improcedente por meio do Acórdão AC2 - TC 00910/23;

**4.21.** Foi realizada **diligência** no Município, no período de 19 a 22/11/2023.

5. Ao término da análise envidada, a Auditoria apontou a ocorrência de irregularidades.
6. Notificações de estilo (fls. 4573/4574) e, após pedido e concessão de prorrogação de prazo, foi apresentada defesa (Documento TC 119514/23 - fls. 4585/4674), sendo examinada pela Auditoria, em relatório de fls. 4681/4703, lavrado pela ACE Luiz Moreira Gonçalves Pereira da Costa e chancelado pelo ACE Sebastião Taveira Neto (Chefe de Divisão), em que se concluiu pela permanência das seguintes irregularidades:
  - 6.1. Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas;
  - 6.2. Incremento elevado no gasto com gêneros alimentícios;
  - 6.3. Diversas despesas do elemento 39 foram incorretamente classificadas no subelemento locação de software;
  - 6.4. Não aplicação do piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública;
  - 6.5. Aumento de contratação temporária;
  - 6.6. Acúmulo de cargos públicos por servidores municipais;
  - 6.7. Inexistência de controle dos gastos com combustíveis, peças e serviços de veículos e máquinas;
  - 6.8. Descaso da administração municipal com o patrimônio público;
  - 6.9. Não cumprimento dos Alertas.
7. A Auditoria também propôs:
  - 7.1. Determinar o envio, via sistema de licitações e contrato, do Pregão Presencial 02/2022;
  - 7.2. Recomendar a realização de estudo sobre a necessidade de promoção de certame público, bem como que encaminhe, caso haja, possíveis concursos públicos ocorridos após 2010, via sistema específico deste Tribunal de Contas.

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 02631/23*

8. Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer da lavra do Procurador Bradson Tibério Luna Camelo (fls. 4706/4722), concluiu pelo(a):

1. **EMISSÃO DE PARECER FAVORÁVEL** à aprovação das contas em análise, de responsabilidade do Sr. Inacio Luiz Nobrega da Silva, em virtude das irregularidades constatadas em sua gestão, durante o exercício de 2022;
2. Julgamento pela **REGULARIDADE COM RESSALVAS** das contas de gestão do mencionado responsável;
3. **ATENDIMENTO PARCIAL** às determinações da LRF;
4. **APLICAÇÃO DE MULTA** àquela autoridade por transgressão a normas constitucionais e legais, nos termos do artigo 56, II, III e IV da Lei Orgânica desta Corte (LC nº 18/93);
5. **RECOMENDAÇÃO** à administração municipal no sentido de:
  - 5.1. *Guardar* estrita observância às normas consubstanciadas na Constituição Federal, sobremaneira, aos princípios norteadores da Administração Pública, assim como às normas infraconstitucionais pertinentes, especialmente no que diz respeito ao equilíbrio orçamentário;
  - 5.2. *Reestruturar* o quadro de pessoal da municipalidade, realizando certame de admissão de pessoal, com vistas ao atendimento das necessidades da população por serviços públicos;
  - 5.3. *Promover* a regularização da acumulação ilegal pelos servidores Luzia Valberligia Batista Gonçalves, Maria Mirian Caetano Araújo da Rocha, Edna Maria de Souza Oliveira, Pollyanna Mirtes Silva Ribeiro, Bruna Simone Fernandes de Oliveira, Elvis Bruno Almeida da Silva, Jussie Lopes de Lacerda e Wanderley Paulo Silva;
  - 5.4. *Aperfeiçoar* os instrumentos de controle com combustíveis, peças e serviços, conforme previsto na Resolução Normativa RN TC nº. 05/2005;

9. O processo foi agendado para a presente sessão, com as intimações de estilo (fl. 4723).

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 02631/23***VOTO DO RELATOR**

É na Constituição Federal que se encontra a moldura jurídica básica do controle da gestão pública brasileira. Merece destaque, desde já, o fato de que a destinação de todos os dinheiros do erário, por essa qualidade e origem, exige providências que assegurem da melhor forma possível o seu bom emprego, evitando quaisquer desvios de finalidade. Assim, a despesa pública deve obedecer a sérios critérios na sua realização e comprovação, respeitando não apenas a cronologia das fases de sua execução, mas também todos os demais princípios constitucionais que norteiam a pública gestão, sob pena de responsabilidade da autoridade competente. A Constituição é lei fundamental, encimando e orientando todo o ordenamento jurídico do Estado. A sua força normativa é tamanha que União, Estados, Municípios e Distrito Federal hão de exercer as suas respectivas atribuições nos precisos termos nela estabelecidos, sob pena de ter por viciadas e nulas as suas condutas. Nesse diapasão, o augusto Supremo Tribunal Federal, em decisão digna de nota, assim já se manifestou:

*“Todos os atos estatais que repugnem à constituição expõem-se à censura jurídica - dos Tribunais especialmente - porque são írritos, nulos, desvestidos de qualquer validade. A constituição não pode submeter-se à vontade dos poderes constituídos e nem ao império dos fatos e das circunstâncias. A supremacia de que ela se reveste - enquanto for respeitada - constituirá a garantia mais efetiva de que os direitos e liberdades não serão jamais ofendidos.”* (RT 700:221, 1994. ADIn 293-7/600, Rel. Min. Celso Mello).

A prestação de contas é o principal instrumento de controle da gestão pública. Constitui dever de todo administrador e também, elemento basilar à concretização dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, já que é ela instrumento de racionalização, controle e transparência das atividades públicas. Modernamente, a fiscalização da gestão pública, tanto política quanto administrativa, exercitada pelos órgãos de controle externo, evoluiu de mera análise financeira e orçamentária - na Constituição anterior -, para uma profunda investigação contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e fiscal, à luz da legalidade, legitimidade e economicidade, bem como da aplicação de subvenções e renúncia de receitas, segundo o caput, do art. 70, da Carta Nacional.

Segundo o modelo constitucional, o Tribunal de Contas aprecia as contas de governo, emitindo um parecer opinativo, e o Poder Legislativo efetua o respectivo julgamento. Quanto à gestão administrativa, a Corte de Contas julga as contas dos responsáveis sem qualquer ingerência do Parlamento, para os fins de atribuir-lhes ou liberá-los de responsabilidade.





## TRIBUNAL PLENO

### PROCESSO TC 02631/23

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

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

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

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



## TRIBUNAL PLENO

## PROCESSO TC 02631/23

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

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

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

### Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas.

No relatório inicial (fl. 4474), o Órgão Técnico indicou a situação orçamentária deficitária, tendo apontado que a receita orçamentária realizada pelo Ente Municipal totalizou R\$23.221.422,52, enquanto que a despesa orçamentária executada somou R\$24.007.969,89. Veja-se o quadro demonstrativo elaborado:

| Receita Arrecadada | Poder Executivo (R\$) |               | Poder Executivo (R\$) | Poder Legislativo (R\$) | Ente Municipal (R\$) |
|--------------------|-----------------------|---------------|-----------------------|-------------------------|----------------------|
|                    | Adm. Direta           | Adm. Indireta |                       |                         |                      |
| Corrente           | 23.203.339,43         | 0,00          | 23.203.339,43         | 0,00                    | 23.203.339,43        |
| (-) Deduções       | 3.185.254,92          | 0,00          | 3.185.254,92          | 0,00                    | 3.185.254,92         |
| Capital            | 3.203.338,01          | 0,00          | 3.203.338,01          | 0,00                    | 3.203.338,01         |
| Ajustes (+/-)      | 0,00                  | 0,00          | 0,00                  | 0,00                    | 0,00                 |
| <b>Total</b>       | <b>23.221.422,52</b>  | <b>0,00</b>   | <b>23.221.422,52</b>  | <b>0,00</b>             | <b>23.221.422,52</b> |
| Despesa Executada  | Poder Executivo (R\$) |               | Poder Executivo (R\$) | Poder Legislativo (R\$) | Ente Municipal (R\$) |
|                    | Adm. Direta           | Adm. Indireta |                       |                         |                      |
| Corrente           | 18.631.017,12         | 0,00          | 18.631.017,12         | 885.706,71              | 19.516.723,83        |
| Capital            | 4.347.715,15          | 0,00          | 4.347.715,15          | 35.211,70               | 4.382.926,85         |
| Ajustes (+/-)      | 108.319,21            | 0,00          | 108.319,21            | 0,00                    | 108.319,21           |
| <b>Total</b>       | <b>23.087.051,48</b>  | <b>0,00</b>   | <b>23.087.051,48</b>  | <b>920.918,41</b>       | <b>24.007.969,89</b> |

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 02631/23*

Na defesa ofertada (fls. 4591/4592) foi alegado que houve superávit financeiro no exercício anterior e que os valores foram utilizados para empenhar despesa no valor de R\$1.976.739,15, a partir da abertura de créditos adicionais. Nesse contexto, argumentou que, ao excluir o referido montante, não teria ocorrido o aludido déficit.

Depois do exame dos esclarecimentos prestados, em sede de relatório de análise de defesa (fl. 4686), Auditoria manteve a eiva, com base na seguinte fundamentação:

Argumenta o defendente que parte das despesas empenhadas, no total de R\$1.976.739,15, foi aberta por meio de créditos adicionais, tendo como fonte de recursos o superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial de 2021, nas diversas fontes de recursos superavitárias do exercício de 2021. Assim sendo, entende que não houve *déficit orçamentário real* em 2022 e que não houve, portanto, a necessidade da adoção de quaisquer providências quanto a este aspecto por parte do gestor.

Registre-se, em princípio, que a irregularidade sob análise neste item não trata de créditos adicionais e das respectivas fontes de recursos, mas sim de resultado da execução orçamentária. Os argumentos apresentados pelo gestor não possuem respaldo na legislação pátria. Não existe referência legal à expressão *déficit orçamentário real*.

O superávit/déficit da execução orçamentária é apurado a partir do confronto entre as receitas realizadas e as despesas empenhadas, conforme registrado no item 5 do relatório inicial (tabela de fl.4.474).

Assim sendo, a irregularidade apontada no relatório inicial **persiste**. Registre-se todavia, conforme itens 2.9 e 2.10 do presente relatório de análise de defesa, que o **déficit** apurado foi reduzido, perfazendo o total de **R\$705.473,73**, consistente no cotejo entre receitas realizadas e despesas empenhadas (R\$23.221.422,52 - R\$23.926.896,25), sendo que, às despesas, foi acrescido o valor correspondente às obrigações patronais não empenhadas (R\$27.245,57), as quais tinham sido apuradas em valor superior no relatório inicial e reduzidas após defesa apresentada.

O Ministério Público de Contas, em seu pronunciamento (fls. 4708/4710), consignou que a gestão municipal não adotou qualquer medida para limitar as despesas, de tal forma que a mácula em comento atrairia recomendação, assim como daria ensejo à aplicação de sanção pecuniária. Veja-se trecho do parecer ministerial:

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 02631/23*

O Balanço Orçamentário demonstra as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas, nos termos do artigo 102 da Lei 4320/64. A legislação citada é bem clara quanto à metodologia adotada para apuração do Balanço Orçamentário, não cabendo por parte desta Corte de Contas a adoção teorias que visem modificá-la.

A adequação da despesa à receita arrecadada deve ser buscada a todo custo pelo administrador público, o que não ocorreu no caso dos autos, já que o Gestor não desenvolveu ações visando a uma melhor programação e controle da receita, bem como não manteve o equilíbrio das contas, cabendo recomendações de observância aos preceitos legais, especialmente no que diz respeito ao equilíbrio orçamentário, sem prejuízo da cominação de multa pessoal, com espeque no artigo 56, inciso II, da Lei Orgânica desta Corte.

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

*Art. 1º (...).*

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

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

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



## TRIBUNAL PLENO

## PROCESSO TC 02631/23

Tangente ao **déficit na execução orçamentária**, observa-se que, segundo consta no Balanço Orçamentário Consolidado (fls. 3910/3913), a execução da receita totalizou R\$23.221.422,52, já com a indicação de déficit no valor de R\$678.228,16, pois a despesa empenhada foi de R\$23.899.650,68. Vejam-se imagens capturadas daquele demonstrativo:

| MUNICÍPIO DE AMPARO-PB   |                      | Usuário: Fabricio Ferreira Martins   |                      | 09/11               |      |
|--|----------------------|--------------------------------------|----------------------|---------------------|------|
| Vereador Cícero Soares, 511 - Centro - 58.548-000 - Amparo/ PB       |                      | Chave de autenticação: 1905-7810-766 |                      | 2 / 4               |      |
| CNPJ: 01.612.473/0001-02   |                      | http://www.amparo.pb.gov.br          |                      |                     |      |
| Anexo 12 da Lei 4.320/64 - Balanço Orçamentário - Consolidado        |                      |                                      |                      |                     |      |
| Valores em R\$ - Período: 01/01/2022 até 31/12/2022                  |                      |                                      |                      |                     |      |
| Bens, Direitos e Valores Incorporados ao Patrimônio Público          | 0,00                 | 0,00                                 | 0,00                 | 0,00                | 0,00 |
| Demais Receitas Correntes  | 10.000,00            | 10.000,00                            | 17.676,16            | 7.676,16            |      |
| <b>RECEITAS DE CAPITAL (II)</b>                                      | <b>3.000.000,00</b>  | <b>3.000.000,00</b>                  | <b>3.203.338,01</b>  | <b>203.338,01</b>   |      |
| OPERAÇÕES DE CRÉDITO   | 0,00                 | 0,00                                 | 0,00                 | 0,00                |      |
| Operações de Crédito - Mercado Interno                               | 0,00                 | 0,00                                 | 0,00                 | 0,00                |      |
| Operações de Crédito - Mercado Externo                               | 0,00                 | 0,00                                 | 0,00                 | 0,00                |      |
| ALIENAÇÃO DE BENS  | 0,00                 | 0,00                                 | 0,00                 | 0,00                |      |
| Alienação de Bens Móveis   | 0,00                 | 0,00                                 | 0,00                 | 0,00                |      |
| Alienação de Bens Imóveis  | 0,00                 | 0,00                                 | 0,00                 | 0,00                |      |
| Alienação de Bens Intangíveis  | 0,00                 | 0,00                                 | 0,00                 | 0,00                |      |
| AMORTIZAÇÕES DE EMPRÉSTIMOS  | 0,00                 | 0,00                                 | 0,00                 | 0,00                |      |
| TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL  | 3.000.000,00         | 3.000.000,00                         | 3.203.338,01         | 203.338,01          |      |
| Transferências da União e de suas Entidades                          | 2.600.000,00         | 2.600.000,00                         | 1.624.017,79         | -975.982,21         |      |
| Transferências dos Estados e do Distrito Federal e de suas Entidades | 400.000,00           | 400.000,00                           | 1.579.320,22         | 1.179.320,22        |      |
| Transferências dos Municípios e de suas Entidades                    | 0,00                 | 0,00                                 | 0,00                 | 0,00                |      |
| Transferências de Instituições Privadas                              | 0,00                 | 0,00                                 | 0,00                 | 0,00                |      |
| Transferências de Outras Instituições Públicas                       | 0,00                 | 0,00                                 | 0,00                 | 0,00                |      |
| Transferências do Exterior   | 0,00                 | 0,00                                 | 0,00                 | 0,00                |      |
| Transferências de Pessoas Físicas                                    | 0,00                 | 0,00                                 | 0,00                 | 0,00                |      |
| Transferências Provenientes de Depósitos Não Identificados           | 0,00                 | 0,00                                 | 0,00                 | 0,00                |      |
| OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL   | 0,00                 | 0,00                                 | 0,00                 | 0,00                |      |
| Integralização do Capital Social                                     | 0,00                 | 0,00                                 | 0,00                 | 0,00                |      |
| Remuneração das Disponibilidades do Tesouro                          | 0,00                 | 0,00                                 | 0,00                 | 0,00                |      |
| Resgate de Títulos do Tesouro  | 0,00                 | 0,00                                 | 0,00                 | 0,00                |      |
| Demais Receitas de Capital   | 0,00                 | 0,00                                 | 0,00                 | 0,00                |      |
| <b>SUBTOTAL DAS RECEITAS (III) = (I + II)</b>                        | <b>18.311.800,00</b> | <b>18.311.800,00</b>                 | <b>23.221.422,52</b> | <b>4.909.622,52</b> |      |
| OPERAÇÕES DE CRÉDITO/REFINANCIAMENTO (IV)                            | 0,00                 | 0,00                                 | 0,00                 | 0,00                |      |
| Operações de Crédito - Mercado Interno                               | 0,00                 | 0,00                                 | 0,00                 | 0,00                |      |
| Mobiliária   | 0,00                 | 0,00                                 | 0,00                 | 0,00                |      |
| Contratual   | 0,00                 | 0,00                                 | 0,00                 | 0,00                |      |
| Operações de Crédito - Mercado Externo                               | 0,00                 | 0,00                                 | 0,00                 | 0,00                |      |
| Mobiliária   | 0,00                 | 0,00                                 | 0,00                 | 0,00                |      |
| Contratual   | 0,00                 | 0,00                                 | 0,00                 | 0,00                |      |
| <b>SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (V) = (III + IV)</b>                 | <b>18.311.800,00</b> | <b>18.311.800,00</b>                 | <b>23.221.422,52</b> | <b>4.909.622,52</b> |      |
| <b>DÉFICIT (VI)</b>  | <b>-----</b>         | <b>-----</b>                         | <b>678.228,16</b>    | <b>-----</b>        |      |
| <b>TOTAL (VII) = (V + VI)</b>  | <b>18.311.800,00</b> | <b>18.311.800,00</b>                 | <b>23.899.650,68</b> | <b>5.587.850,68</b> |      |
| Saldos de Exercícios Anteriores                                      | -----                | 1.976.739,15                         | 1.976.739,15         | -----               |      |
| Recursos Arrecadados em Exercícios Anteriores                        | -----                | -----                                | -----                | -----               |      |
| Superávit Financeiro   | -----                | 1.976.739,15                         | 1.976.739,15         | -----               |      |
| Reabertura de Créditos Adicionais                                    | -----                | -----                                | -----                | -----               |      |



## TRIBUNAL PLENO

## PROCESSO TC 02631/23

| MUNICÍPIO DE AMPARO-PB  |                        | Vereador Cícero Soares, SIV - Centro - 58.548-000 - Amparo/ PB        |                            | Usuário: Fabricio Ferreira Martins   |                       | 0042                   |  |
|---|------------------------|---|----------------------------|--------------------------------------|-----------------------|------------------------|--|
| CNPJ: 01.612.473/0001-02                                      |                        | <a href="http://www.amparo.pb.gov.br">http://www.amparo.pb.gov.br</a> |                            | Chave de autenticação: 1905-7810-766 |                       | 3 / 4                  |  |
| Anexo 12 da Lei 4.320/64 - Balanço Orçamentário - Consolidado |                        |   |                            |                                      |                       |                        |  |
| Valores em R\$ - Período: 01/01/2022 até 31/12/2022           |                        |   |                            |                                      |                       |                        |  |
| DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS  | DOTAÇÃO INICIAL<br>(e) | DOTAÇÃO ATUALIZADA<br>(f)   | DESPESAS EMPENHADAS<br>(g) | DESPESAS LIQUIDADAS<br>(h)           | DESPESAS PAGAS<br>(i) | SALDO<br>(j) = (f - g) |  |
| <b>DESPESAS CORRENTES (VIII)</b>                              | <b>14.150.000,00</b>   | <b>19.984.461,62</b>  | <b>19.516.723,83</b>       | <b>19.503.878,83</b>                 | <b>19.478.896,16</b>  | <b>467.737,79</b>      |  |
| PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS                                    | 9.120.000,00           | 10.556.519,05   | 10.480.548,66              | 10.480.548,66                        | 10.480.548,66         | 75.970,39              |  |
| JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA                                    | 50.000,00              | 0,00  | 0,00                       | 0,00                                 | 0,00                  | 0,00                   |  |
| OUTRAS DESPESAS CORRENTES                                     | 4.980.000,00           | 9.427.942,57  | 9.036.175,17               | 9.023.330,17                         | 8.998.347,50          | 391.767,40             |  |
| <b>DESPESAS DE CAPITAL (IX)</b>                               | <b>3.861.800,00</b>    | <b>5.781.877,53</b>   | <b>4.382.926,85</b>        | <b>1.958.612,88</b>                  | <b>1.404.842,15</b>   | <b>1.398.950,68</b>    |  |
| INVESTIMENTOS   | 3.611.800,00           | 5.596.405,85  | 4.197.457,05               | 1.773.143,08                         | 1.219.372,35          | 1.398.948,80           |  |
| INVERSÕES FINANCEIRAS   | 140.000,00             | 807,68  | 807,68                     | 807,68                               | 807,68                | 0,00                   |  |
| AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA   | 110.000,00             | 184.664,00  | 184.662,12                 | 184.662,12                           | 184.662,12            | 1,88                   |  |
| RESERVA DE CONTINGÊNCIA (X)                                   | 300.000,00             | 0,00  | 0,00                       | 0,00                                 | 0,00                  | 0,00                   |  |
| <b>SUBTOTAL DAS DESPESAS (XI) = (VIII + IX + X)</b>           | <b>18.311.800,00</b>   | <b>25.766.339,15</b>  | <b>23.899.650,68</b>       | <b>21.462.491,71</b>                 | <b>20.883.738,31</b>  | <b>1.866.688,47</b>    |  |
| <b>AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA/REFINANCIAMENTO (XII)</b>            | <b>0,00</b>            | <b>0,00</b>   | <b>0,00</b>                | <b>0,00</b>                          | <b>0,00</b>           | <b>0,00</b>            |  |
| Amortização da Dívida Interna                                 | 0,00                   | 0,00  | 0,00                       | 0,00                                 | 0,00                  | 0,00                   |  |
| Dívida Mobiliária   | 0,00                   | 0,00  | 0,00                       | 0,00                                 | 0,00                  | 0,00                   |  |
| Outras Dívidas  | 0,00                   | 0,00  | 0,00                       | 0,00                                 | 0,00                  | 0,00                   |  |
| Amortização da Dívida Externa                                 | 0,00                   | 0,00  | 0,00                       | 0,00                                 | 0,00                  | 0,00                   |  |
| Dívida Mobiliária   | 0,00                   | 0,00  | 0,00                       | 0,00                                 | 0,00                  | 0,00                   |  |
| Outras Dívidas  | 0,00                   | 0,00  | 0,00                       | 0,00                                 | 0,00                  | 0,00                   |  |
| <b>SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (XII) = (XI + XII)</b>        | <b>18.311.800,00</b>   | <b>25.766.339,15</b>  | <b>23.899.650,68</b>       | <b>21.462.491,71</b>                 | <b>20.883.738,31</b>  | <b>1.866.688,47</b>    |  |
| <b>SUPERÁVIT (XIII)</b>                                       | <b>-----</b>           | <b>-----</b>  | <b>-----</b>               | <b>-----</b>                         | <b>-----</b>          | <b>-----</b>           |  |
| <b>TOTAL (XIV) = (XII + XIII)</b>                             | <b>18.311.800,00</b>   | <b>25.766.339,15</b>  | <b>23.899.650,68</b>       | <b>21.462.491,71</b>                 | <b>20.883.738,31</b>  | <b>1.866.688,47</b>    |  |
| RESERVA DO RPPS   | 0,00                   | 0,00  | 0,00                       | 0,00                                 | 0,00                  | 0,00                   |  |

QUANDO A EXECUÇÃO DAS DESPESAS NÃO FOR COMPLETADA

Consoante se verifica, no caso em comento, confrontando os valores entre receita arrecadada e despesa empenhada, observa-se, inegavelmente, a ocorrência de déficit, de forma que a concretude da gestão fiscal responsável não foi observada em sua completude, ante a deficiência no planejamento das receitas e do déficit apurado. O pressuposto básico de uma gestão fiscal responsável, pois, não foi observado, justificando a imposição de **mácula parcial à gestão fiscal e expedição de recomendações**.

**TRIBUNAL PLENO**

PROCESSO TC 02631/23

**Incremento elevado no gasto com gêneros alimentícios.**

No relatório inicial (fls. 4477/4486), a Unidade Técnica examinou o comportamento das despesas realizadas com aquisição de gêneros alimentícios durante o ano de 2022, consignando um incremento desta espécie de gasto em comparação com o exercício pretérito. Veja-se trecho do registro feito:

Analisando o comportamento da despesa com Gêneros Alimentícios, no exercício em análise, temos:

| Discriminação        | Exercícios - Valor (R\$) |            | Incremento (%) |
|----------------------|--------------------------|------------|----------------|
|                      | 2021                     | 2022       |                |
| Gêneros Alimentícios | 299.873,98               | 500.330,88 | 66,85          |

Fonte: SAGRES/Empenhos/Subelemento/Gêneros Alimentícios.

Conforme mostra o quadro acima, a despesa com Gêneros Alimentícios do município apresentou, no exercício de 2022, um incremento na ordem de 66,85% em relação ao exercício anterior; nesse contexto, deve o gestor apresentar, a discriminação dos citados gastos, sob pena de ser considerado em excesso o valor de R\$ 200.456,90 (R\$ 500.330,88 – R\$ 299.873,98).

Ao defender-se (fls. 4592/4593), a Autoridade responsável alegou que a aquisição não teria sido excessiva, estando compatível com o tamanho do Município, sendo totalmente justificável a realização das compras. Ademais, argumentou que a Auditoria não indicou qualquer sobrepreço nas aquisições e que o incremento das despesas ainda foi reflexo da crise causada pela pandemia.

Após exame da defesa (fls. 4687/4688), apesar de reconhecer que a despesa foi devidamente antecedida por processo licitatório (Pregão Eletrônico 04/2022) e que o valor empenhado se aproximava do valor contratado, a Auditoria não acatou as alegações, mantendo inalterada a mácula.

Ao debruçar sobre a temática (fls. 4710/4711), o *Parquet* de Contas discordou da indicação feita pela Auditoria, asseverando que a metodologia por ela empregada para apurar o incremento não se mostrou adequada. Nesse contexto, o Órgão Ministerial externou o entendimento de que não haveria elementos robustos para uma eventual imputação de débito.

Acerca desse assunto, a título de fundamentação, calha trazer à baila a análise constante do parecer ministerial, lançada nos seguintes termos:

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 02631/23*

Quanto ao incremento elevado no gasto com gêneros alimentícios, a Auditoria apontou um crescimento na ordem de 66,85% em relação ao exercício anterior, cabendo ao gestor apresentar a discriminação dos respectivos dispêndios, sob pena de considerar excesso do valor de R\$ 200.456,90, resultante da diferença entre os valores empenhados em 2022 (R\$ 500.330,88) e em 2021 (R\$ 299.873,98).

Em linhas gerais, o Gestor sustentou que os gastos não foram excessivos, considerando o tamanho do Município, bem como os valores dispendidos sofreram os reflexos da pandemia do COVID19.

Diante das justificativas do interessado, a Auditoria não acatou as explicações, haja vista que o Gestor não colacionou qualquer documento para corroborar o que afirmou. Além disso, o Órgão Auditor traçou outro paralelo das despesas em comento com as empenhadas no exercício seguinte (2023), chegando à conclusão de que *“as despesas empenhadas (R\$564.169,32) cresceram 12,76% com relação ao exercício de 2022; percentual que representa crescimento razoável; diferentemente dos 66,85% ocorridos em 2022, quando comparado com 2021”*.

Ora, há de se considerar que, em momento algum, a Auditoria emitiu questionamento acerca dos preços contratados, inclusive, às fls. 4688, afirmou o que se segue:

*Em consulta no Tramita, esta Auditoria identificou o envio do Documento TC nº 07762/22, concernente ao Pregão Eletrônico nº 0004/2022, cujo objeto é a aquisição de gêneros alimentícios. Contratos dele decorrentes foram assinados com três fornecedores distintos, nos valores de R\$122.451,80, R\$64.862,32 e R\$347.530,23, totalizando R\$534.844,35. **Assim, em tese, o valor empenhado aproxima-se do valor contratado.***

*Ocorre que, no SAGRES (exercício de 2022), os empenhos totalizam R\$500.330,88 e fazem referência 3 não apenas ao referido Pregão Eletrônico nº 0004/2022, do qual decorrem empenhos no montante de R\$380.409,89; como também ao Pregão Presencial nº 0002/2022 (encaminhado 4 a esta Corte de Contas, sendo que o documento foi cancelado no sistema, ou seja, considera-se não enviado), com empenhos no valor de R\$112.672,62; por fim, os empenhos no valor de R\$7.248,37 não fazem referência a procedimento licitatório algum.*

*Registra-se que, em princípio, o Documento TC nº 07762/22 não foi instruído e apreciado por este Tribunal de Contas, uma vez que não foi considerado de risco significativo (Resolução Normativa TC nº 009/2016).*



**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 02631/23*

Isto posto, data vênia a conclusão da Auditoria, este Representante Ministerial entende que a metodologia adotada para calcular a irregularidade não se demonstrou como a mais adequada ao presente caso, até porque, como visto, a Auditoria considerou válido o aumento de 12,76% em 2023 com relação ao exercício de 2022 (R\$ 564.169,32), sobre uma base ora questionada (500.330,88).

Cumprе salientar que não está se a afirmar a inexistência de inexplicável aumento com os gastos de gêneros alimentícios, porém o julgamento pela imputação de débito requer a reunião de conjunto probatório mais robusto.

Cabe acatar a manifestação ministerial e expedir **recomendações**.

**Diversas despesas do elemento 39 - foram incorretamente classificadas no subelemento locação de software.**

No relatório exordial (fl. 4486/4512), o Órgão Técnico observou que despesas realizadas no elemento 39 (outros serviços de terceiros – pessoa jurídica) foram incorretamente classificadas no subelemento “locação de software”. Tal fato ocasionou o registro incorreto de despesas e decorrente inconsistência de demonstrativos contábeis:

Consoante pesquisa ao Sagres mostrada no quadro a seguir, foram realizadas diversas despesas do elemento 39, incorretamente classificadas no Subelemento LOCAÇÃO DE SOFTWARE, em desacordo com a Lei 4.320/64 e o MCASP.

O Interessado alegou que houve atualização do software utilizado pela Prefeitura em meados de 2022, de forma que as informações foram indevidamente classificadas naquele subelemento (fls. 4593/4594).

A Auditoria não acatou os argumentos, observando que a falha teria caráter formal e poderia atrair a aplicação de multa (fls. 4689):

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 02631/23*

A defesa apresentada e os empenhos anexados (fls. 4.651/4.663), assim como os históricos dos empenhos corroboram a falha ocorrida, na medida em que confirmam que serviços diversos prestados (elencados no relatório inicial) foram incorretamente registrados no elemento de despesa 39 (outros serviços de terceiros - pessoa jurídica), subelemento Locação de Softwares.

Assim sendo, considera-se **mantida** a irregularidade inicialmente apontada, uma vez que foi constatada incorreção na informação prestada no SAGRES, consistindo em falha formal quanto à qualidade dos dados encaminhados ao referido sistema, fato que pode ensejar aplicação de multa.

Ao examinar o tema em conjunto com a mácula referente ao não pagamento do piso salarial aos profissionais do magistério, o Ministério Público de Contas entendeu que caberia a aplicação de multa (fls. 4712/4713):

Destarte, ambas as irregularidades configuram obstáculo à efetiva implementação do Controle Externo e da Transparência, é crucial enfatizar a constante preocupação que o gestor deve ter com a confiabilidade dos dados repassados a esta Corte de Contas, visando aprimorar o controle das finanças públicas e evitar distorções orçamentárias e financeiras.

Desta forma, as eivas concorrem para a aplicação de multa, conforme o disposto no art. 56, II, da LOTCE.

Sobre o tema, cabe ponderar que a constatação de informações e registros imprecisos ou contraditórios, ou até mesmo a ausência destes, vai de encontro ao que dispõem as Normas Brasileiras de Contabilidade - NBC. Segundo a NBC-T-1, aprovada pela Resolução 530/81 do Conselho Federal de Contabilidade, é Princípio Fundamental da Contabilidade:

*1.6 - DA FORMALIZAÇÃO DOS REGISTROS CONTÁBEIS - Os atos e fatos contábeis devem estar consubstanciados em registros apropriados. Qualquer que seja o processo adotado para tais registros, devem ser sempre preservados os elementos de comprovação necessários à verificação não só quanto à precisão como à perfeita compreensão das demonstrações contábeis.*

E mais: segundo a NBC-T-2.1, aprovada pela resolução 563/83 do Conselho Federal de Contabilidade, a escrituração contábil será executada:



## TRIBUNAL PLENO

### PROCESSO TC 02631/23

#### 2.1.2 - (...)

*e) Com base em documentos de origem externa ou interna ou, na sua falta, em elementos que comprovem ou evidenciem fatos e a prática de atos administrativos.*

Deve a gestão municipal adotar as providências cabíveis para classificar adequadamente as despesas concretizadas, pois a contabilidade deve refletir, pela sua própria natureza, os fatos reais ocorridos no âmbito da entidade, cabendo **recomendações** para o aperfeiçoamento de tal conduta.

### **Não aplicação do piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública.**

No exame enviado, a Unidade Técnica indicou que a gestão municipal não estaria pagando o piso salarial nacional estabelecido para os profissionais da educação (fl. 4516):

O município não cumpriu integralmente com a obrigação de implementar e pagar aos profissionais do magistério o piso nacional da categoria, conforme previsto na Lei Federal 11.738/2008 e Art. 206, incisos V e VIII, da Constituição Federal.

Em 2022, a quantidade de pagamentos abaixo do piso a profissionais do magistério foi de 45, conforme discriminado no Anexo 13, sendo o valor pago em média de R\$ 1.599,47, enquanto que o piso do magistério para a carga horária de 20 horas semanais, era, no ano, igual a R\$ 1.922,81.

Em sua defesa (fls. 4594/4595), o Gestor alegou que o piso salarial foi implantado em 2022, tendo sido concedido reajuste na ordem de 33,24%, por meio da Lei Municipal 166/2022. Acerca dos servidores listados pela Auditoria, aduziu que os valores apontados se referiam ao pagamento da primeira parcela do 13º salário, que foi paga no mês de junho daquele ano.

Depois de analisar os argumentos defensivos, a Unidade Técnica acatou parcialmente as alegações defensivas, consignando que basicamente foi verificada falha formal quanto à qualidade dos dados no SAGRES, mas que permaneciam 03 registros de pagamentos abaixo do piso salarial (fl. 4691).

O Ministério Público de Contas examinou o assunto em conjunto com a mácula anterior, ressaltando que a situação poderia configurar obstáculo ao efetivo controle, cabendo a aplicação de multa (fls. 4712/4713).

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 02631/23*

Consoante indicado pelo *Parquet* de Contas, para eiva em comento caberia a aplicação de multa, contudo levando-se em consideração os registros indicados pela Auditoria (apenas três), que também podem estar associados a outros aspetos (falha formal de registro, pagamento proporcional, etc.), mostram-se suficientes as **ressalvas nas contas**, assim como a **expedição de recomendação** para as verificações necessárias ao cumprimento do piso salarial dos professores e sua correta demonstração.

**Aumento de contratação temporária.**

Na análise inicial (fl. 4519), a Unidade de Instrução detectou o aumento no número de pessoas contratadas temporariamente ao longo do ano de 2022, observando a necessidade de justificativa mediante demonstração de que foram observados os requisitos: a) legislação local editada para regularizar tais contratações; b) realização de procedimento seletivo simplificado, observando os preceitos previstos no caput do art. 37, CF; c) as situações atendidas com as contratações tratem-se de fato de demandas extraordinárias e temporárias da administração; d) publicação na imprensa oficial do extrato do instrumento contratual; e e) compatibilidade da remuneração paga com os preceitos legais relacionados a pessoal contratado temporariamente.

Na defesa ofertada (fls. 4595/4597), o Interessado argumentou que existe lei municipal dispondo sobre as contratações temporárias por excepcional interesse (Lei 072/2013), as quais estariam adequadas às hipóteses permitidas.

A Auditoria (fls. 4692/4693) manteve inalterada a eiva:

Por outro lado, em análise da folha de pagamento informada no SAGRES, esta Auditoria verificou que há servidores efetivos com datas de admissão nos exercícios de 2014, 2016, 2017, 2018, 2019, 2021 e 2022, sem que haja qualquer registro da realização de concursos públicos nestes anos.

Isto posto, esta Auditoria considera **mantida** a irregularidade apontada no relatório exordial; bem como sugere **recomendação** ao gestor municipal, para que realize estudo que analise a necessidade de promoção de certame público; bem como que encaminhe, caso haja, possíveis concursos públicos ocorridos após 2010, **via sistema de concursos públicos deste Tribunal de Contas**.

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 02631/23*

Para o Órgão Ministerial, a eiva atrairia multa à autoridade responsável e expedição de recomendações para regularização da situação. Veja-se trecho do parecer lançado nos autos (fl. 4716):

**Como a nomenclatura já denota, esse tipo de contratação deve ser reservado para situações de necessidade excepcional, que ensejem satisfação imediata e provisória, e não para suprir deficiências de pessoal que devam ser solucionadas mediante realização de concurso público.**

Ademais, a Prefeitura Municipal de Amparo não comprovou a necessidade excepcional que justificaria a contratação por tempo determinado dos referidos profissionais.

Nesse contexto, deve-se aplicar multa pessoal ao Gestor, com arrimo no artigo 56, II, da LOTCE/PB e recomendações à atual gestão no sentido de reestruturar o quadro de pessoal da municipalidade, realizando certame de admissão de pessoal, com vistas ao atendimento das necessidades da população por serviços públicos.

Decorre do texto constitucional, ser a prévia aprovação em concurso a regra como 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 art. 37, II, 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;*

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 02631/23*

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. Nessa esteira, é pertinente assinalar o outrora já decidido sobre a matéria pelo Supremo Tribunal Federal:

*“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.*

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, 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 como regra a admissão de pessoal por meio de aprovação em concurso público, cabendo, ainda, **ressalvas** às contas ora apreciadas.

**Acúmulo de cargos públicos por servidores municipais.**

A partir das informações constantes dos Painéis de Acompanhamento de Gestão, em sede de relatório exordial (fls. 4520/4521), o Órgão Técnico apontou a existência de servidores que estariam acumulando indevidamente vínculos públicos.

Em sua defesa (fls. 4597/4598), o Gestor alegou que as informações disponibilizadas pela Auditoria não estariam legíveis, circunstância que teria inviabilizado o exercício do contraditório e da ampla defesa. Veja-se o trecho da peça defensiva:

Ocorre que, como pode ser observado às fls. 4520 e 4521, o documento juntado para fins de consubstanciar o apontamento deste Tribunal, encontra-se ilegível, tornando impossível a defesa de tais alegações.

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 02631/23*

Depois de examinar as alegações defensivas, a Unidade de Instrução (fls. 4694/4696) ponderou que as informações foram captadas a partir dos Painéis de Acompanhamento de Gestão, ferramenta desenvolvida e consolidada por este Tribunal de Contas, de conhecimento geral e disponível do portal eletrônico desta Corte. A Auditoria realizou nova consulta e identificou as acumulações conforme listagem ali demonstrada.

Sobre o assunto, o *Parquet* de Contas acompanhou o entendimento da Auditoria pela permanência da irregularidade, com aplicação de multa e expedição de recomendações (fls. 4716/4718):

Nestes termos, este *Parquet* acompanha o entendimento da Auditoria pela manutenção da irregularidade, uma vez que o Gestor não apresentou qualquer procedimento administrativo com vistas a apurar a acumulação ilegal de cargos públicos.

Portanto, a irregularidade em comento deve ensejar aplicação de multa ao Gestor, nos termos do art. 56, II, da LOTCE, e recomendações no sentido promover a regularização da acumulação ilegal pelos servidores Luzia Valberligia Batista Gonçalves, Maria Mirian Caetano Araújo da Rocha, Edna Maria de Souza Oliveira, Pollyanna Mirtes Silva Ribeiro, Bruna Simone

A acumulação remunerada de cargos é permitida pela Lei Maior, em seu art. 37, XVI. Contudo, o permissivo constitucional traz as hipóteses em que tal possibilidade é cabível, lembrando-se sempre da compatibilidade de horários. Assim dispõe o texto constitucional:

*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:*

[...]

*XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

*a) a de dois cargos de professor;*

*b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;*

*c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;*



## TRIBUNAL PLENO

## PROCESSO TC 02631/23

No caso em comento, restou evidenciado que a gestão municipal adotou providências para apuração das acumulações de vínculos existentes (das 11 situações, 03 foram regularizadas, conforme quadro às fls. 4695/4696). Necessário, pois, que a administração continue com as averiguações necessárias, rotineiramente, a fim de impedir que as acumulações indevidas continuem a existir.

Ainda é preciso cotejar se a duplicidade de vínculos representa “*acumulação de cargos, empregos e funções ou se apenas descentralização de pagamentos, em virtude da competência da entidade pagadora como, por exemplo: servidor cedido recebendo remuneração da unidade de origem (cedente) e gratificação por exercício de atividade especial ou comissionada no órgão ao qual foi cedido (cessionário); servidor da saúde vinculado à Prefeitura e recebendo Gratificação de Produtividade do SUS pelo Fundo Municipal de Saúde; etc.*”, como orienta a **Cartilha de Orientações sobre Acumulações de Cargos Públicos**, disponível no endereço: (<https://tce.pb.gov.br/publicacoes/cartilhas-manuais-e-orientacoes/cartilhas-de-acumulacoes-2017/1cartilhaacumulacoes2017.pdf/view>).

A título de informação, em consulta aos Painéis de Acompanhamento da Gestão, ferramentas produzidas por esta Corte de Contas e disponíveis no seu Portal da internet (<http://tce.pb.gov.br/paineis/paineis-de-acompanhamento>), é possível verificar dados relacionados ao acúmulo de cargos públicos.

Segundo as informações ali existentes, na Prefeitura Municipal, no período de consulta disponibilizado (dezembro de 2023), existiam 29 servidores acumulando, no mínimo, dois vínculos:

## ACUMULAÇÃO DE VÍNCULOS PÚBLICOS

Compartilhar 1

Postar

Acumulações de Vínculos Públicos
Evolução das Acumulações

1. O Painel de Acumulação de Vínculos Públicos contempla o quadro de servidores públicos estaduais e municipais, lotados na Paraíba, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Ceará e Piauí. Contempla também os servidores federais disponibilizados pela CGU em <https://portaldetransparencia.gov.br/download-de-dados>
2. O Ranking de Vínculos Públicos é uma contagem dos vínculos dos servidores, sem qualquer análise sobre a legalidade destas acumulações.
3. Somente servidores com 2 ou mais vínculos em acúmulo, sendo pelo menos 1 deles na Paraíba, são visualizados no Painel.
4. Para localizar um servidor pelo CPF digite apenas os 6 dígitos intermediários do CPF, separados pelo ponto. Exemplo: para o CPF "123.456.789-00" pesquisar por 456.789.
5. Para ter acesso a uma planilha com os dados das acumulações por Município/Órgão, basta fazer o pedido dos dados através do link abaixo:

Painel de Acumulação de Vínculos Públicos

Período: 12/2023 | Esfera: (Tudo) | Estado: (Tudo) | Orgão: Prefeitura Municipal de Amparo | QTDE de Acumulações: (Tudo) | Nome do Servidor: | C.P.F.: |

Ranking de Vínculos Públicos

■ QTDE de Vínculos na "BA" 
 ■ QTDE de Vínculos na "PB" 
 ■ QTDE de Vínculos no "RN" 
 ■ QTDE de Vínculos em "PE" 
 ■ QTDE de Vínculos no "CE" 
 ■ QTDE de Vínculos no "PI" 
 ■ C

| No. | C.P.F.         | Nome do Servidor                     | BA | PB | RN | PE | CE | PI | C |
|-----|----------------|--------------------------------------|----|----|----|----|----|----|---|
| 1   | ***.433.854.** | MARIA MIRIAN CAETANO ARAUJO DA ROCHA |    |    |    |    |    |    |   |
| 2   | ***.142.174.** | CINTHYA GABRIELLE CONSERVA ALVES     |    |    |    |    |    |    |   |
| 3   | ***.615.834.** | EDNA MARIA DE SOUZA OLIVEIRA         |    |    |    |    |    |    |   |
| 4   | ***.645.934.** | FERNANDO LIMA DO NASCIMENTO          |    |    |    |    |    |    |   |
| 5   | ***.357.334.** | BRUNA SIMONE FERNANDES DE OLIVEIRA   |    |    |    |    |    |    |   |
| 6   | ***.442.934.** | LUZIA VALBERLIGIA BATISTA GONCALVES  |    |    |    |    |    |    |   |
| 7   | ***.095.804.** | ARUSKA KELLY BATISTA DO NASCIMENTO   |    |    |    |    |    |    |   |
| 8   | ***.185.404.** | JOSE CLEMENTE DA SILVA JUNIOR        |    |    |    |    |    |    |   |
| 9   | ***.783.054.** | MARIA EMILIA SOUZA SIQUEIRA          |    |    |    |    |    |    |   |
| 10  | ***.186.994.** | POLLYANNA MIRTES SILVA RIBEIRO       |    |    |    |    |    |    |   |
| 11  | ***.010.837.** | EDINALDO DE SOUZA VALENTE            |    |    |    |    |    |    |   |
| 12  | ***.188.224.** | SICLAUDIA MACIEL SILVA               |    |    |    |    |    |    |   |
| 13  | ***.094.994.** | ELVIS BRUNO ALMEIDA DA SILVA         |    |    |    |    |    |    |   |
| 14  | ***.143.204.** | WEMIA LOURHANNA TAVARES SILVA        |    |    |    |    |    |    |   |

Detalhes dos Vínculos do Servidor (Clique no ranking acima)



**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 02631/23*

Aquela Cartilha também orienta a necessidade de abertura de procedimentos administrativos individualizados onde o servidor possa apresentar seus esclarecimentos ou opção.

Cabem, pois, as devidas **recomendações** e a verificação da legalidade das acumulações no Processo de Acompanhamento da Gestão de 2024 da Prefeitura.

**Inexistência de controle dos gastos com combustíveis, peças e serviços de veículos e máquinas. Descaso da administração municipal com o patrimônio público.**

No relatório inicial (fls. 4524/4548), ao examinar denúncia apresentada a esta Corte de Contas (Processo TC 05266/23 – anexado à presente PCA), cujo conteúdo se referia à ocorrência de irregularidades nos gastos com aquisição de combustíveis, peças e serviços de veículos e máquinas da edilidade, a Auditoria, depois de proceder a extenso levantamento, consignou que não existiria controle das despesas, fato que dificultou a apuração de eventual excesso de despesas. Ainda, apontou a ocorrência de descaso da administração municipal com o patrimônio público, ante a existência de veículos inativos e deteriorados. Vejam-se trechos captados daquela manifestação:

No que se refere a gastos excessivos e não comprovados com combustíveis, por ocasião da diligência *in loco*, solicitamos os controles de combustíveis, no entanto, fomos informados a não existência deles. Dessa forma, por se tratar de despesas de alto valor, faz-se necessário que o gestor apresente os controles de combustíveis, nos moldes fixados no art. 1º, § 1º, 2º e 3º, combinando com o Art. 3º, da Resolução Normativa nº 05/2005, sob pena desta Auditoria arbitrar a média de consumo, por cada veículo, máquina ou equipamento.

No tocante à alegação que constam 03 (três) veículos que há mais de cinco anos encontram-se inativos, quebrados, sucateados, abandonados na garagem da Prefeitura, conforme informação da secretária de administração e finanças, Joseilma Anselmo Pereira, (Documento TC nº 99095/23), os referidos veículos ficaram em circulação até as seguintes datas:

- Fiat Ducato, Placa MNL 9134: até meados de 2019;
- Fiat Doblô, placa MNL 0724: até meados de 2022;
- Fiat Uno, placa MOF 7713: até início de 2022, aproximadamente final de março a abril.

Por ocasião da diligência *in loco*, fotografamos os referidos veículos constatando que eles estavam sem condições de uso, inclusive os veículos Fiat Doblô, placa MNL 0724 e o Fiat Uno, placa MOF 7713, pareciam que há bastante tempo estavam inativos, demonstrando um descaso da administração municipal com o Patrimônio Público, conforme mostram as fotos a seguir, não condizente com a informação na PCA que esses veículos estavam ativos no exercício de 2022.

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 02631/23*

[...]

Por todo o exposto, ressaltamos que a ausência de controle de combustíveis, peças e serviços de veículos e máquinas dificultou a apuração da denúncia aqui, em comento. Dessa forma, sugerimos que o gestor seja notificado para que se pronuncie sobre:

- Despesas com combustível – apresentando o controle do consumo dos veículos; e
- Despesas de peças e serviços de veículos e máquinas - apresentando o controle do consumo dos veículos.

O Gestor, em sua defesa (fls. 4599/4603), quanto ao gasto com combustível, alegou que a gestão estaria procurando implementar um controle mensal, individualizado e informatizado das despesas, ressaltando que tal mácula ensejaria a expedição de recomendações, de acordo com precedentes desta Corte de Contas:

A gestão tem procurado implementar um controle mensal, individualizado e informatizado, dos veículos e das máquinas pertencentes ao Patrimônio Municipal com indicação da marca, modelo, tipo de combustível utilizado, ano de fabricação, nome do órgão onde se encontra alocado, entre outros, ou seja, a gestão comprometeu-se a aperfeiçoar o controle de gastos com combustíveis, peças e serviços de veículos e máquinas, de modo a facilitar a fiscalização dos recursos aplicados para este fim, bem como conferir fiel cumprimento a resolução normativa.

Por tudo o que já fora exposto, resta esclarecida essa mácula. Contudo, cumpre salientar que essa Colenda Corte de Contas vem entendendo que o não atendimento integral das determinações da Resolução RN TC 05-2005 (falta de informações relativas ao consumo de peças, pneus, acessórios e serviços efetuados em veículos) acarretaria, apenas, na emissão de recomendações ao gesto. É assim que decide este Tribunal de Contas, consoante se comprova da ementa abaixo transcrita:

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 02631/23*

Atinente ao possível descaso da administração municipal com o patrimônio público, ante a existência de veículos inativos e deteriorados, asseverou simplesmente que a gestão municipal iria providenciar o devido conserto mecânico:

Inicialmente, antes de adentrar nas justificativas individuais para cada máquina/veículo. Vimos aclarar que a gestão aduziu que após a visitação em loco irá ser direcionado em sua maioria os veículos que estavam sem condições de uso serem enviados para consertos mecânicos. Ou seja, já estava sendo adotadas as medidas por meio da gestão para sanar a reclamada situação anormal para uso.

As alegações defensivas não foram acatadas pela Unidade Técnica (fls. 4698/4700):

O defendente não apresentou novos esclarecimentos ou provas referentes aos controles supostamente mantidos pela Administração municipal. A ausência de documentos ou da comprovação de que adotaram sistemas de controle corroboram a afirmação constante no relatório inicial concernente à precariedade dos controles, no exercício de 2022.

[...]

Apesar de o gestor ter informado que adotou medidas, não apresentou comprovação documental alguma. Assim sendo, **persiste** a irregularidade apontada no relatório inicial.

O Ministério Público de Contas ponderou o seguinte (fls. 4718/4719):

Visando conferir maior eficácia ao controle exercido em relação aos dispêndios com combustíveis, esta Corte de Contas editou a Resolução Normativa RN TC nº. 05/2005, estabelecendo regras a serem cumpridas pelos gestores públicos sujeitos à sua jurisdição, para a devida comprovação de tais gastos, dentre as quais, a exigência de controle sempre atualizado e disponível de combustíveis, peças e serviços relativos a veículos e máquinas.

Como o Gestor municipal descumpriu disposições do citado ato normativo, porquanto realizou despesas com combustíveis, sem que houvesse o devido controle, cabe a aplicação de multa pessoal, em face da transgressão às normas pertinentes, além de recomendação à gestão acerca da imprescindibilidade de aperfeiçoar os instrumentos de controle com combustíveis, peças e serviços, conforme previsto na Resolução Normativa RN TC nº. 05/2005.

[...]

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 02631/23*

De acordo com o registro fotográfico acostado aos autos, a Auditoria captou o real estado em que se encontram os veículos Fiat Doblô, placa MNL 0724 e o Fiat Uno, placa MOF 7713, apontados por ocasião da Denúncia (Processo TC nº 05266/23, às fls. 4180/4368), além de outros veículos também inativos, conforme se extrai às fls. 4529/4531.

O controle patrimonial visa, essencialmente, a apurar a escorreita gestão dos bens públicos, desde a sua aquisição, passando pelo seu adequado registro e eficaz destino, bem como sua eficiente guarda e manutenção, até sua alienação se for o caso. A gestão do patrimônio público, dissociada de tais cuidados, potencializa o surgimento de ações danosas contra o erário em contraponto à satisfação das necessidades coletivas.

Assim, diante do descaso com o patrimônio público evidenciado nos autos, deve-se aplicar multa ao Gestor, nos termos do artigo 56 da LOTCE, e recomendar à atual Gestora a tomada de providências no sentido do saneamento das falhas aqui constatadas.

Acerca dessa temática, cabe registrar que o controle da gestão pública, sob os enfoques contábil, operacional, orçamentário, financeiro, patrimonial e fiscal, bem como à luz da legalidade, legitimidade e economicidade, se insere no rol de atribuições outorgadas pela Carta da República às Cortes de Contas. Visa, em especial, apurar a escorreita gestão dos bens públicos, desde a sua aquisição, passando pelo seu adequado registro e eficaz destino, sua eficiente guarda e manutenção, até sua alienação se for o caso, bem como a adequada movimentação de pessoal dentro dos parâmetros legais. A gestão pública, dissociada de tais cuidados, potencializa o surgimento de ações danosas contra o erário em contraponto à satisfação das necessidades coletivas.

Nesse contexto, **cabem as devidas recomendações** para o aperfeiçoamento da ação pública, notadamente para implantação de um sistema eficaz de controle de gastos com combustíveis, peças e serviços de manutenção da frota municipal de veículos, assim como implementar medidas para a devida conservação dos bens públicos.

**Não cumprimento dos Alertas.**

Na conclusão do relatório inicial, o Órgão Técnico indicou mácula relativa à ausência de cumprimento dos alertas emitidos durante o acompanhamento da gestão, conforme relação mencionada no quadro demonstrativo elaborado (fls. 4548/4552).

Na defesa ofertada, o gestor responsável não se manifestou sobre a observação, tendo a Auditoria mantido o entendimento (fl. 4700):

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 02631/23***2.13 Não cumprimento dos Alertas elencados no item 16.1, deste relatório  
(Resoluções desta Corte de Contas) (Item 16.1 do relatório inicial)****DEFESA**

Não foi apresentada defesa quanto a este item.

**ANÁLISE DE AUDITORIA**

Considerando que não foi apresentada defesa quanto a este item, esta Auditoria **mantém** a irregularidade apontada no relatório inicial. Registre-se que o elenco contendo os alertas e respectivas determinações está às fls. 4.548/4.552 dos autos processuais.

O Ministério Público de Contas externou o entendimento de que caberia a aplicação de sanção pecuniária, ante a persistência da mácula (fl. 4719).

Conforme se verifica, a Auditoria considerou como não cumpridos alertas expedidos durante o exercício de 2022.

Os Alertas emitidos durante o acompanhamento da gestão foram dirigidos para a prevenção ou correção relativas a diversos aspectos administrativos, o que não atrai, pela sua natureza, a necessidade de apresentação de defesa formal em face de cada um, bastando que a Gestão Pública adote medidas corretivas e/ou preventivas, cuja efetividade será apurada na prestação de contas, como no caso em análise.

Assim, cabem **recomendações** no sentido de que a gestão adote medidas corretivas das situações alertadas, comprovando a este Tribunal as providências adotadas na respectiva prestação de contas.

**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.

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 02631/23*

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”.<sup>1</sup>*

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

<sup>1</sup> “A Real Interpretação da Instituição Tribunal de Contas”. In Revista do TCE/MG. Ano XXI, nº 2/2003, p. 49.

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 02631/23*

**Por todo o exposto**, sobre a PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO ADMINISTRATIVA DE RECURSOS PÚBLICOS, a cargo do Senhor **INÁCIO LUIZ NÓBREGA DA SILVA**, na qualidade de Prefeito do Município de **Amparo**, relativa ao exercício de **2022**, VOTO no sentido de que este Tribunal decida:

**I) DECLARAR O ATENDIMENTO PARCIAL** às exigências da LRF, em virtude do déficit orçamentário verificado;

**II) JULGAR REGULARES COM RESSALVAS** as contas de gestão administrativa de recursos públicos, à luz da competência conferida ao Tribunal de Contas pelo inciso II, art. 71, da Constituição Federal, ressalvas em razão das falhas passíveis de recomendações;

**III) RECOMENDAR** à gestão guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, bem como às normas infraconstitucionais e, em especial:

- a) primar pelo equilíbrio orçamentário;
- b) zelar pelo adequado registro das despesas públicas;
- c) atender às normas relativas à aplicação do piso salarial nacional para os profissionais da educação escolar pública;
- c) regularizar o quadro de pessoal do Município, adotando providências no sentido de extinguir as contratações temporárias irregulares, utilizando-se desta espécie de contratação tão somente nos estritos moldes legalmente estabelecidos;
- d) promover a regularização da acumulação de cargos, empregos e funções;
- e) aperfeiçoar os instrumentos de controle com combustíveis, peças e serviços, conforme previsto na Resolução Normativa RN - TC 05/2005;
- f) conferir estrita observância aos Alertas emitidos por esta Corte de Contas;

**IV) DETERMINAR** ao Senhor **INÁCIO LUIZ NÓBREGA DA SILVA**, Prefeito de **Amparo**, o envio, **no prazo de 30 (trinta) dias**, contado da publicação desta decisão, via sistema de licitações e contratos, **do Pregão Presencial 02/2022**, cujo cumprimento deve ser avaliado no Processo de Acompanhamento da Gestão de 2024; e

**V) INFORMAR** que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, nos termos do art. 140, § 1º, inciso IX do Regimento Interno do TCE/PB.

**TRIBUNAL PLENO**

*PROCESSO TC 02631/23*

**DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB**

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 02631/23**, sobre a Prestação de Contas de Gestão Administrativa de Recursos Públicos, a cargo do Senhor **INÁCIO LUIZ NÓBREGA DA SILVA**, na qualidade de **Prefeito** do Município de **Amparo**, relativa ao exercício de **2022**, **ACORDAM** os MEMBROS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

**I) DECLARAR O ATENDIMENTO PARCIAL** às exigências da LRF, em virtude do déficit orçamentário verificado;

**II) JULGAR REGULARES COM RESSALVAS** as contas de gestão administrativa de recursos públicos, à luz da competência conferida ao Tribunal de Contas pelo inciso II, art. 71, da Constituição Federal, ressalvas em razão das falhas passíveis de recomendações;

**III) RECOMENDAR** à gestão guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, bem como às normas infraconstitucionais e, em especial:

- a) primar pelo equilíbrio orçamentário;
- b) zelar pelo adequado registro das despesas públicas;
- c) atender às normas relativas à aplicação do piso salarial nacional para os profissionais da educação escolar pública;
- c) regularizar o quadro de pessoal do Município, adotando providências no sentido de extinguir as contratações temporárias irregulares, utilizando-se desta espécie de contratação tão somente nos estritos moldes legalmente estabelecidos;
- d) promover a regularização da acumulação de cargos, empregos e funções;
- e) aperfeiçoar os instrumentos de controle com combustíveis, peças e serviços, conforme previsto na Resolução Normativa RN - TC 05/2005;
- f) conferir estrita observância aos Alertas emitidos por esta Corte de Contas;

**IV) DETERMINAR** ao Senhor **INÁCIO LUIZ NÓBREGA DA SILVA**, Prefeito de **Amparo**, o envio, **no prazo de 30 (trinta) dias**, contado da publicação desta decisão, via sistema de licitações e contratos, **do Pregão Presencial 02/2022**, cujo cumprimento deve ser avaliado no Processo de Acompanhamento da Gestão de 2024; e



**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 02631/23*

**V) INFORMAR** que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, nos termos do art. 140, § 1º, inciso IX do Regimento Interno do TCE/PB.

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

TCE – Sessão Presencial e Remota do Tribunal Pleno.

João Pessoa (PB), 10 de abril de 2024.

Assinado 17 de Abril de 2024 às 09:01



**Cons. Arnóbio Alves Viana**  
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO

Assinado 10 de Abril de 2024 às 20:39



**Cons. André Carlo Torres Pontes**  
RELATOR

Assinado 11 de Abril de 2024 às 15:30



**Marcílio Toscano Franca Filho**  
PROCURADOR(A) GERAL