



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04612/16

Origem: Prefeitura Municipal de Conceição

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2015

Responsável: José Ivanilson Soares de Lacerda (ex-Prefeito)

Advogado: José Lacerda Brasileiro (OAB/PB 3911)

Contador: Rosildo Alves de Moraes (CRC/PB 3212/O)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de Conceição. Exercício de 2015. 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 e financeiro. Falhas na gestão de pessoal. Atendimento parcial da LRF. Regularidade com ressalvas das contas. Multa. Recomendação e Representação.

ACÓRDÃO APL – TC 00426/19**RELATÓRIO**

1. O presente processo trata da prestação de contas anual do Senhor JOSÉ IVANILSON SOARES DE LACERDA, na qualidade de Prefeito do Município de **Conceição**, relativa ao exercício de **2015**.
2. A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o **relatório inicial** de fls. 928/1081, através do Auditor de Contas Públicas (ACP) José Trajano Borge Filho, subscrito pelo Chefe de Divisão, ACP Sebastião Taveira Neto, com as colocações e observações a seguir resumidas:
 - 2.1. Apresentação da **prestação de contas** no **prazo** legal, em conformidade com a Resolução Normativa RN – TC 03/2010;
 - 2.2. Segundo dados do IBGE (censo 2010 - estimativa 2016) o Município de **Conceição** possui 18.816 **habitantes**, sendo 11.716 habitantes da zona urbana e 7.100 habitantes da zona rural;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04612/16

- 2.3. A **lei orçamentária anual** (Lei 537/2015) **estimou** a **receita** em R\$47.740.020,00 e fixou a **despesa** em igual valor, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R\$23.870.010,00, correspondendo a 50% da despesa fixada na LOA;
- 2.4. Foram **abertos** créditos adicionais suplementares no montante de R\$20.893.197,52, com indicação das devidas fontes de recursos, sendo utilizados R\$8.660.030,61;
- 2.5. A **receita total arrecadada** correspondeu a R\$30.994.044,42, sendo R\$30.592.464,16 em receitas **correntes**, já descontada a transferência do montante de R\$3.160.216,83 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEB, e R\$401.580,26 em receitas de **capital**;
- 2.6. A **despesa executada** totalizou R\$32.857.582,21, sendo R\$1.280.405,31 do Poder Legislativo. Quanto às categorias econômicas foram executados R\$29.848.937,93 em despesas **correntes** (R\$1.167.618,24 do Poder Legislativo), ajustes de R\$208.114,24 de despesas não empenhadas e R\$2.800.530,04 em despesas de **capital** (R\$112.787,07 do Poder Legislativo);
- 2.7. O **balanço orçamentário consolidado** apresentou **déficit** equivalente a 6,01% (R\$1.863.537,79) da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo **para o exercício seguinte, no montante de R\$2.137.6446,41**, exclusivamente em bancos; e o **balanço patrimonial consolidado** consignou **déficit financeiro** (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R\$3.736.315,81;
- 2.8. Foram realizados 95 **procedimentos licitatórios** para despesas de R\$12.855.634,64, havendo indicação de falhas em licitações e inexigibilidade em objetos em que não cabia o procedimento dessa espécie;
- 2.9. Os gastos **com obras** e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$1.484.369,65, correspondendo a 4,52% da despesa orçamentária;
- 2.10. Os **subsídios** percebidos pela Vice-Prefeita foram de R\$96.000,00. Já no caso do Prefeito, foi feita opção pelo recebimento da remuneração do cargo efetivo que ocupa junto à Secretaria da Fazenda do Estado da Paraíba (informação obtida no Processo TC 05455/17);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04612/16

2.11. DESPESAS CONDICIONADAS:

2.11.01. FUNDEB: aplicação do montante de R\$5.128.700,83, correspondendo a **70,1%** dos recursos do FUNDEB (R\$7.316.637,16) na remuneração do magistério da educação básica. O saldo não comprometido do FUNDEB ao final do exercício foi de R\$0,00 (0% da receita do fundo), atendendo ao máximo de 5% estabelecido no § 2º do art. 21 da Lei 11.494/2007;

2.11.02. Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE): aplicação do montante de R\$4.593.153,77, correspondendo a **25,75%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R\$17.837.151,45;

2.11.03. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE): aplicação do montante de R\$3.907.292,61, correspondendo a **22,89%** das receitas componentes da base de cálculo – RIT menos deduções legais (R\$17.066.979,07);

2.11.04. Pessoal (Poder Executivo): gastos com pessoal do Poder Executivo de R\$15.947.628,13 correspondendo a **52,13%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$30.592.464,16;

2.11.05. Pessoal (Ente): gasto do pessoal do Município, após a inclusão dos gastos do Poder Legislativo, no montante de R\$765.027,64, totalizou R\$16.712.655,77, correspondendo a **54,63%** da RCL;

2.11.06. Caso as obrigações patronais sejam adicionadas aos cálculos de pessoal, o percentual do Município passará para **65,79%** e o do Executivo para **62,77%**;

2.12. Ao final do exercício, o quadro de **pessoal** do Poder Executivo era composto de 852 servidores distribuídos da seguinte forma:

Tipo de Cargo	Jan	AV%	Abr	AV%	Ago	AV%	Dez	AV%	Jan/Dez
									AH%
Comissionado	42	5,61	46	5,64	53	6,34	54	6,34	28,57
Contratação por excepcional interesse público	156	20,83	221	27,08	235	28,11	243	28,52	55,77
Efetivo	545	72,76	542	66,42	541	64,71	549	64,44	0,73
Eletivo	6	0,80	7	0,86	7	0,84	6	0,70	0,00
TOTAL	749	100,00	816	100,00	836	100,00	852	100,00	13,75



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04612/16

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

2.14. Sobre a **Transparência da Gestão e Acesso à Informação**, de acordo com o estabelecido na LC 131/2009 e na Lei Federal 12.527/11, a página eletrônica da Prefeitura foi avaliada em abril e novembro de 2015, conforme Processo TC 06201/15, tendo a Auditoria com base nos critérios legais elaborado os quadros a seguir (fls. 5/15 e 23/32):

Abril

RESUMO					
Temas / Parâmetros	Pontuação Máxima	% Máximo		Pontuação Recebida	% Recebido
1 - CONTEÚDO	1.400	50%		715	5,1
2 - SÉRIE HISTÓRICA E FREQUÊNCIA DE ATUALIZAÇÃO	700	25%		160	2,3
3 - USABILIDADE	700	25%		475	6,8
PONTUAÇÃO TOTAL	2.800	100%		1350	4,8

Novembro

RESUMO					
Temas / Parâmetros	Pontuação Máxima	% Máximo		Pontuação Recebida	% Recebido
1 - CONTEÚDO	1.400	50%		906	6,5
2 - SÉRIE HISTÓRICA E FREQUÊNCIA DE ATUALIZAÇÃO	700	25%		140	2,0
3 - USABILIDADE	700	25%		575	8,2
PONTUAÇÃO TOTAL	2.800	100%		1621	5,8

2.15. A **dívida** municipal ao final do exercício correspondia a R\$34.943.256,37, representando 114,22% da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 7,97% e 92,03%, entre dívida flutuante e dívida fundada, respectivamente, com a seguinte composição e principais credores:

Especificação	Valor informado (R\$)	Valor Constatado (R\$)
Precatórios	522.460,64	522.460,64
Previdência (RGPS)	28.284.495,42	28.284.495,42
Previdência (RPPS)	0,00	0,00
Empresa de Fornecimento do serviço de água e Esgoto	2.073.490,71	2.073.490,71
Empresa de Fornecimento do serviço de energia elétrica	1.274.468,73	1.274.468,73
FGTS	4.573,45	4.573,45

Fontes: PCA e Constatações da Auditoria

Com relação aos limites legais, tem-se que:

Especificação	Apurado		Limite	
	Valores (R\$)	%RCL	Valor (R\$)	%RCL
Dívida Consolidada Líquida	32.159.488,95	105,12	36.710.956,99	120,00
Concessões de Garantias	0,00	0,00	0,00	0,00
Operações de Crédito (exceto ARO)	0,00	0,00	0,00	0,00
Operações ARO*	0,00	0,00	0,00	0,00

Fontes: PCA e Constatações da Auditoria



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04612/16

- 2.16.** Repasse ao **Poder Legislativo** no montante de R\$1.189.015,80, representando 7% da receita tributária do exercício anterior. O repasse correspondeu a 100% do valor fixado no orçamento (R\$1.189.015,80);
- 2.17.** Em relação à temática **previdenciária**, foram observados os seguintes pontos:
- 2.17.01.** O Município não possui **regime próprio** de previdência;
- 2.17.02.** Quanto ao **Regime Geral de Previdência Social, administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social - RGPS/INSS**, os recolhimentos patronais totalizaram R\$2.759.472,19, estando R\$703.300,10 abaixo da estimativa de R\$3.462.772,29. Houve, ainda, retenção de contribuição dos servidores de R\$1.285.903,22 e repasse ao RGPS de R\$1.108.646,21, R\$177,257,01 a menor;
- 2.18.** As receitas e despesas do **Fundo Municipal de Saúde** e demais fundos do Município estão consolidadas na execução orçamentária da Prefeitura;
- 2.19.** Não houve registro de duas **denúncias** neste Tribunal relativas ao exercício em análise;
- 2.20.** Foi realizada **diligência in loco** no período de 26 de novembro a 01 de dezembro de 2018;
- 2.21.** Ao término da análise enviada, a Auditoria apontou a ocorrência das irregularidades ali listadas.
- 3.** Devidamente intimada, a autoridade responsável, depois de deferido pedido de prorrogação de prazo, apresentou defesa (fls. 1094/1680), sendo analisada pela Auditoria em relatório de fls. 1688/1708, da lavra dos Auditores acima nominados, no qual foi registrada a permanência das seguintes eivas:
- 3.1.** Não reconhecimento de despesas segundo o regime de competência;
- 3.2.** Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas;
- 3.3.** Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício;
- 3.4.** Frustração ou fraude, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, do caráter competitivo do procedimento licitatório – inexigibilidades;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04612/16

- 3.5. Crescimento elevado na contratação de servidores temporários (56% entre janeiro e dezembro) e elevado percentual entre o número de contratados e comissionados equivalente a 54,1% do total de efetivos, caracterizando burla ao concurso público;
 - 3.6. Omissão de valores da dívida flutuante;
 - 3.7. Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência;
 - 3.8. Não-recolhimento das cotas de contribuição previdenciária descontadas dos segurados à instituição devida;
 - 3.9. Ausência de documentos comprobatórios de despesas, no valor de R\$879.322,50.
4. Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer da lavra da Procuradora Isabella Barbosa Marinho Falcão (fls. 1711/1737), opinou da seguinte forma: **4.1.** Emissão de PARECER CONTRÁRIO à aprovação das contas; **4.2.** Julgamento pela IRREGULARIDADE das contas de gestão; **4.3.** DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL aos preceitos da LRF; **4.4.** IMPUTAÇÃO DE DÉBITO ao Prefeito Municipal no montante de R\$198.282,50, em razão de despesas ilegais e superfaturadas com alugueis de veículos; **4.5.** APLICAÇÃO DE MULTA à responsável, nos termos do artigo 56, inciso II e III, da LOTCE/PB; **4.6.** RECOMENDAÇÃO à administração municipal; **4.7.** INFORMAÇÕES à Receita Federal do Brasil e ao Ministério Público Federal; e **4.8.** REMESSA de cópia dos autos ao Ministério Público Comum.
5. Retrospectivamente, o referido gestor obteve os seguintes resultados em exercícios anteriores, conforme decisões cadastradas no Sistema TRAMITA:
- Exercício 2013:** Processo TC 04347/14. Parecer PPL – TC 00117/15 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00596/15 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão, **atendimento parcial** da LRF, **multa** e **recomendação**);
- Exercício 2014:** Processo TC 04065/15. Parecer PPL – TC 00156/16 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00593/16 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão, **atendimento parcial** da LRF, **multa** e **recomendação**).
6. O processo foi agendado para a presente sessão, com as intimações de estilo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04612/16

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04612/16

administrativa, a Corte de Contas julga as contas dos responsáveis sem qualquer ingerência do Parlamento, para os fins de atribuir-lhes ou liberá-los de responsabilidade.

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

“No primeiro caso, o Tribunal não julga, apenas, aprecia as contas gerais – balancetes de receitas e despesas – e emite parecer, meramente opinativo, pela aprovação ou rejeição das contas, sendo o Poder Legislativo, nesta hipótese, o órgão competente para o julgamento. O parecer prévio do Tribunal, in casu, só deixará de prevalecer se for rejeitado por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal (art. 31, § 2º). Diversa a hipótese do inciso II, quando o Tribunal de Contas julga processos em que Governador, Prefeitos, Secretários, Vereadores, etc. atuam como administradores de bens ou valores públicos. Vale dizer, o Tribunal não se preocupa em apreciar apenas a parte global das contas como um todo (art. 71, I), porque é muito difícil que um Balanço não apresente os seus resultados, matematicamente certos. Profere, também, de maneira específica, o julgamento do gestor daquele dinheiro público, ou seja, se o 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***



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04612/16

*Municípios). Revelam o cumprir do orçamento, dos **planos de governo, dos programas governamentais**, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71, I c./c. 49, IX da CF/88). As **segundas – contas de administradores e gestores públicos**, dizem respeito ao dever de prestar (contas) de todos aqueles que lidam com recursos públicos, captam receitas, ordenam despesas (art. 70, parágrafo único da CF/88). Submetem-se a julgamento direto pelos Tribunais de Contas, podendo gerar imputação de **débito e multa** (art. 71, II e § 3º da CF/88). **Destarte, se o Prefeito Municipal assume a dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas, submete-se a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento precedido de parecer prévio; o outro técnico a cargo da Corte de Contas. Inexistente, in casu, prova de que o Prefeito não era o responsável direto pelos atos de administração e gestão de recursos públicos inquinados, deve prevalecer, por força ao art. 19, inc. II, da Constituição, a presunção de veracidade e legitimidade do ato administrativo da Corte de Contas dos Municípios de Goiás. Recurso ordinário desprovido**". (STJ. ROMS nº 11060/GO. Rel. Min. Laurita Vaz. DJU 16/09/2002, p. 159).*

Depreende-se, pois, que o Prefeito ao exercitar “*a dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas, submete-se a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento precedido de parecer prévio; o outro técnico a cargo da Corte de Contas*”.

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

Não reconhecimento de despesas segundo o regime de competência. Omissão de valores da dívida flutuante.

No exame envidado, a Auditoria desta Corte de Contas apontou como mácula o fato de que despesas com encargos sociais, no valor de R\$208.114,24, não teriam sido corretamente contabilizadas no exercício em comento, comprometendo os demonstrativos contábeis da presente prestação de contas. Ainda, em razão da incorreta contabilização, houve omissão daquele montante na dívida flutuante.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04612/16

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 - NBC¹. 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:

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 evidenciar de forma clara os gastos com pessoal do Município em suas demonstrações contábeis, 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.

Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas. Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício.

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 positivamente mencionadas o valor genérico, situam-se a obrigação pública de desenvolver ações tendentes à manutenção do equilíbrio das contas do erário e o cumprimento de metas entre receitas e despesas. Veja-se:

Art. 1º (...).

¹ Segundo a Resolução 529/81 do Conselho Federal de Contabilidade, as NBC constituem um corpo de doutrina contábil que serve de orientação técnica ao exercício profissional, em qualquer de seus aspectos. A sua inobservância constitui infração profissional grave, punida nos termos da legislação pertinente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04612/16

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

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

“É certo que o advento da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, representou um avanço significativo nas relações entre o Estado fiscal e o cidadão. Mais que isso, ao enfatizar a necessidade da accountability, atribuiu caráter de essencialidade à gestão das finanças públicas na conduta racional do Estado moderno, reforçando a idéia de uma ética do interesse público, voltada para o regramento fiscal como meio para o melhor desempenho das funções constitucionais do Estado.”²

Tangente ao **déficit na execução orçamentária**, observa-se que, segundo consta no balanço orçamentário consolidado, a execução da receita totalizou R\$30.994.044,42, correspondendo a 65% da receita prevista (considerando a dedução para formação do FUNDEB).

Por sua vez, a execução da despesa somou R\$32.857.582,21 (incluído o montante não contabilizado relativos aos encargos sociais), representando 68,82% da despesa fixada. Assim, registrou-se um déficit na execução orçamentária no montante de R\$1.863.537,79, correspondendo a 6,01% da receita arrecadada. Por seu turno, o **déficit financeiro** (R\$3.736.315,81), correspondeu a 12,05% da receita arrecadada.

Nesse contexto, levando-se em consideração a frustração da receita total inicialmente prevista para o exercício, o gestor procurou melhorar o equilíbrio entre a receita e despesa, assim, **cabe a expedição de recomendação** na busca do equilíbrio orçamentário e financeiro, em cumprimento integral da Lei de Responsabilidade Fiscal, evitando o comprometimento das gestões futuras.

² MENDES, Gilmar Ferreira. Lei de Responsabilidade Fiscal, Correlação entre Metas e Riscos Fiscais e o Impacto dos Déficits Públicos para as Gerações Futuras. *Revista Diálogo Jurídico*. nº 14, jun/ago 2002, www.direitopublico.com.br.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04612/16

Frustração ou fraude, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, do caráter competitivo do procedimento licitatório e inexigibilidades.

Na seara das licitações, a Auditoria apontou duas máculas: 1) falta de pesquisa de preço nos procedimentos licitatórios listados à fl. 935; e 2) contratações diretas (assessoria jurídica, consultoria e festividades), via inexigibilidade de licitação, que não teriam atendido às exigências legais.

Em relação ausência de pesquisa de preço, observa-se que foram colacionados juntamente com a defesa os elementos de fls. 1118/1232, os quais demonstraram que as coletas de preços foram realizadas, acatando, pois, a Auditoria, a justificativa apresentada.

No que tange às contratações diretas, a Unidade Técnica manteve o entendimento firmado, sob o argumento de que os serviços de assessoria e consultoria não seriam de natureza singular, razão pela qual deveriam se sujeitar ao processo licitatório. Quanto às contratações de bandas para apresentação em festividades, externou a Auditoria que parecer do Ministério Público Federal entendia que não poderiam ocorrer via inexigibilidade.

Em consulta ao SAGRES, na sua versão *online*, observa-se que a edilidade realizou sete inexigibilidades de licitação com vistas à contratação de grupos musicais para apresentação durante as festividades que aconteceram no Município. Veja-se imagem extraída daquele Sistema:

The screenshot shows the SAGRES online interface. At the top, there are navigation tabs: Início, Pessoal, Fornecedores (Credores), Execução Orçamentária, Execução Extraorçamentária, Disponibilidade, Licitações (selected), and Orçamento. Below the navigation, there are filters for 'Conceição' and 'Prefeitura Municipal de Conceição'. The main content area is titled 'Procedimentos Licitatórios (de 2015)' and 'Licitações Realizadas'. A table lists the following data:

Unidade Gestora	Tipo da Licitação	Nº da Licitação	Data da Homologação	Valor da Licitação	Objeto
Prefeitura Municipal de Conceição	Inexigível	00012/2015	19/05/2015	R\$ 60.000,00	Apresentacao de um Show Artístico Musical da Banda Solteiros do Forro, no Dia 23 de Junho de 2015, Em Praca Publica Du
Prefeitura Municipal de Conceição	Inexigível	00005/2015	06/01/2015	R\$ 28.000,00	Contratacao da Banda "Inagibe" para Apresentacao no Dia 17 de Fevereiro de 2015, no Horario das 23h00min as 01h00min Do
Prefeitura Municipal de Conceição	Inexigível	00009/2015	04/02/2015	R\$ 20.400,00	Contratacao de Empresa Idonea Detentora de Exclusividade para Apresentacao das Bandas "sensuart do Brasil", "uz Garotos"
Prefeitura Municipal de Conceição	Inexigível	00013/2015	27/05/2015	R\$ 18.000,00	Apresentacao de um Show Artístico Musical da Banda Joao Lima e Forro no Estilo, no Dia 23 de Junho de 2015, Em Praca Pub
Prefeitura Municipal de Conceição	Inexigível	00014/2015	29/05/2015	R\$ 14.000,00	Apresentacao de um Show Artístico Musical da Banda Roberto Vaneirao e Arroze o No, no Dia 22 de Junho de 2015, Em Praca
Prefeitura Municipal de Conceição	Inexigível	00004/2015	07/01/2015	R\$ 13.600,00	Contratacao de Empresa Idonea Detentora de Exclusividade para Apresentacao da "banda Gilson e Mania" no Dia 14 de Fevere
Prefeitura Municipal de Conceição	Inexigível	00015/2015	29/05/2015	R\$ 6.000,00	Apresentacao de Shows Artísticos Musicais das Bandas Alissin Vieira e Jonny Sousa e Forro Pisada Moral, no Dia 22 de Jun



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04612/16

Em sede de defesa, o gestor sustentou que as contratações diretas estariam devidamente adequadas ao previsto na legislação, sendo atendidas todas as exigências legais. Solicitou, pois, que a eiva fosse devidamente afastada ante as justificativas apresentadas.

A despeito das alegações oferecidas, a Auditoria manteve seu entendimento sob o fundamento de que parecer do Ministério Público Federal entendia que não poderiam ocorrer via inexigibilidade.

Da análise envidada não constam maiores detalhes acerca destas contratações diretas, capazes de demonstrar os eventuais motivos pelos quais não estariam atendo às exigências legais. A Unidade Técnica simplesmente asseverou que tais contratações não teriam preenchidos os requisitos legais.

À mingua de outros elementos, é forçoso reconhecer que a jurisprudência desta Corte de Contas entende que as contratações de artistas/bandas musicais, de fato, podem ser concretizadas por meio de inexigibilidade de licitação, com espeque no art. 25, II, da Lei 8.666/93.

Sobre outro aspecto, o Órgão Técnico apontou como eiva a existência de contratações diretas de serviços de assessoria e consultoria jurídica e contábil, sob o argumento de que os serviços não seriam de natureza singular.

Novamente em consulta ao SAGRES, na sua versão *online*, observa-se que a edilidade realizou seis inexigibilidades de licitação com vistas à contratação de serviços de assessoria e consultoria jurídica e contábil. Vejam-se imagens extraídas daquele Sistema:

▼ Prefeitura Municipal de Conceição	Inexigível	00006/2015	06/01/2015	R\$ 48.000,00	Prestacao de Servicos de Assessoria Juridica, Compreendendo Acompanhamento de Defesas, Recursos E/ou Quaisquer Outros P
CPF/CNPJ	Fornecedor	Situação	Valor Ofertado		
12.425.984/0001-31	Newton Nobel Sobreira Vito Advogados Associados	Vencedor	R\$ 48.000,00		
▼ Prefeitura Municipal de Conceição	Inexigível	00007/2015	22/01/2015	R\$ 42.000,00	Contratacao de Servicos Advocaticios Especializados para Atuacao Junto a Comarca Local e para Atender as Pessoas Carente
CPF/CNPJ	Fornecedor	Situação	Valor Ofertado		
18.912.038/0001-04	Lopes & Leite - Advogados Associados - ME	Vencedor	R\$ 42.000,00		
▼ Prefeitura Municipal de Conceição	Inexigível	00008/2015	21/01/2015	R\$ 7.000,00	Contratacao de Servicos Advocaticios Especializados para Atuacao Junto a Comarca Local e para Atender as Pessoas Carente
CPF/CNPJ	Fornecedor	Situação	Valor Ofertado		
05.506.253/0001-55	Luciano de Souza Cabral	Vencedor	R\$ 7.000,00		



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04612/16

▼ Prefeitura Municipal de Conceição	Inexigível	00010/2015	04/02/2015	R\$ 88.000,00	Contratacao de Empresa para Execucao Continuada dos Servicos de Contabilidade e de Assessoria Contabil Administrativa E
CPF/CNPJ	Fornecedor	Situacao	Valor Ofertado		
05.905.065/0001-08	Ecoplan - Contabilidade e Software Ltda	Vencedor	R\$ 88.000,00		
▼ Prefeitura Municipal de Conceição	Inexigível	00011/2015	03/03/2015	R\$ 60.000,00	Contratacao de Empresa de Advocacia, Qualificado na Area Juridica para Emissao de Pareceres Administrativos, Acompanha
CPF/CNPJ	Fornecedor	Situacao	Valor Ofertado		
08.648.000/0001-29	Lacerda & Medeiros Associados Advogados	Vencedor	R\$ 60.000,00		
▼ Prefeitura Municipal de Conceição	Inexigível	00016/2015	04/08/2015	R\$ 17.500,00	Contratacao Direta de Empresa para a Prestacao de Servicos de Assessoria e Consultoria Em Auditoria Publica e Social Aos
CPF/CNPJ	Fornecedor	Situacao	Valor Ofertado		
10.487.523/0001-68	Nitay Consultoria e Assessoria Ltda	Vencedor	R\$ 17.500,00		

Sobre contratações de serviços de assessoria jurídica e contábil, esta Corte de Contas emitiu o Parecer Normativo PN - TC 16/2017, por meio do qual externou o entendimento de que os serviços de assessorias administrativas ou judiciais na área do direito, em regra, deveriam ser realizados por servidores públicos efetivos. Excepcionalmente, poderiam ser contratados diretamente com pessoas ou sociedades, desde que atendidas todas as exigências previstas na lei específica que disciplina as licitações e os contratos públicos. Nesse sentido, preenchidas as exigências legais, as contratações de serviços de assessorias administrativas ou judiciais podem ser realizadas por meio de inexigibilidade de licitação.

A questão relacionada à confiança e à capacidade técnica do contratado para justificar a inexigibilidade de licitação suscitada pela defesa é circunstância que poderia ser ponderada para a contratação direta. Registre-se, por oportuno, estar essa temática sendo discutida no âmbito do Supremo Tribunal Federal, em sede do Recurso Extraordinário 656.558, com repercussão geral reconhecida.

A relatoria daquele Recurso Extraordinário coube ao Ministro DIAS TOFFOLI, o qual, em seu voto condutor, reconhece, dentre outros aspectos, a constitucionalidade de dispositivos da Lei 8.666/93, admitindo a contratação direta de escritórios e ou advogados, via inexigibilidade de licitação, pela administração pública, desde que preenchidos os requisitos legais.

No voto proferido, o insigne Ministro sustenta que, mesmo diante da existência de diversos profissionais com notória especialização, a inexigibilidade poderia manifestar-se já que os profissionais se distinguiriam por características próprias, marcada pela subjetividade. Diante desse cenário, a administração pública, no campo da discricionariedade, poderia escolher determinado especialista em detrimento de todos os outros eventualmente existentes. Veja-se trecho extraído do voto, *in verbis*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04612/16

“Como é curial, a inexigibilidade de licitação pública ocorre nas hipóteses em que se afigura a inviabilidade de competição, o que, por sua vez, pode-se manifestar por maneiras distintas ...

Além da hipótese relativa à contratação de fornecedor exclusivo (de que não se cogita na espécie), há outras tantas que também redundam na inviabilidade da competição e, por isso, dão azo à inexigibilidade de licitação pública.

Entre elas, vem à balha a contratação de serviços técnicos profissionais especializados de natureza singular, cuja aferição, reconhecimento, é bastante complexa, dado poder haver pluralidade de pessoas capazes de prestar o serviço almejado pela Administração. No caso, a impossibilidade de haver competição derivaria da falta de critérios objetivos para cotejar os potenciais competidores.

Sabe-se que há serviços de natureza comum cuja prestação exige conhecimento técnico generalizado, o qual, todavia, pode perfeitamente ser comparado objetivamente numa licitação pública. Há, contudo, determinados serviços que demandam primor técnico diferenciado, detido por pequena ou individualizada parcela de pessoas, as quais imprimem neles características diferenciadas e pessoais.

Trata-se de serviços cuja especialização requer aporte subjetivo, o denominado ‘toque do especialista’, distinto de um para outro, o qual os qualifica como singular, tendo em vista a inviabilidade de comparar com objetividade a técnica pessoal, a subjetividade, a particular experiência de cada qual dos ditos especialistas, falecendo a possibilidade de competição.

Destaque-se, mais uma vez que, diferentemente da inexigibilidade fundada no reconhecimento de fornecedor exclusivo, nessa hipótese, os serviços enunciados no inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/93 podem ser prestados por vários especialistas. No entanto, todos eles os realizam com traço eminentemente subjetivo, em razão do que a inexigibilidade tem lugar pela falta de critérios objetivos para cotejá-los ...

Pois bem. Exige-se a licitação pública para se tratar com igualdade os possíveis interessados nos contratos da Administração Pública, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal. Para tratá-los com igualdade e para que seja possível a licitação pública, é essencial que se estabeleçam previamente critérios objetivos para comparar uns e outros. Se o critério for subjetivo, então, os interessados não serão tratados com igualdade, uma vez que a disputa se resolverá pela discricionariedade do julgador. Nesses casos, eventual interessado que venha a ser preterido não terá em que se amparar para exigir tratamento igualitário, principalmente porque o critério determinante será a livre vontade do julgador, sem que se possa cogitar de igualdade, ao menos num plano objetivo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04612/16

Se os serviços elencados no inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/93 são prestados com características subjetivas, conseqüentemente são julgados de modo subjetivo, afastando a objetividade e, com ela, a competitividade, não se justificando a necessidade de instauração da licitação pública.

A inexigibilidade pode, como já referi, se manifestar mesmo que existam vários especialistas aptos a prestar o serviço pretendido pela Administração, já que todos eles se distinguem por características marcadas pela subjetividade, por suas experiências de cunho particular.

Exatamente por isso a Administração deverá escolher um dos especialistas em detrimento de todos os demais eventualmente existentes.

Nesse processo discricionário, o gestor público encontra certa liberdade na escolha do especialista que reputar o mais adequado à satisfação da utilidade pretendida com a contratação, pressupondo-se, pois, a avaliação de conceitos de valor, variáveis em grau maior ou menor, de acordo com a estimativa subjetiva.

A liberdade de escolha, reconheço, não é absoluta, mas limitada. A confiabilidade, conquanto determinada subjetivamente, depende de certos requisitos objetivos, entre os quais sobressaem a experiência do especialista, sua boa reputação, o grau de satisfação obtido em outros contratos, entre outros.

Dentre os especialistas que preenchem esses requisitos objetivos, o agente administrativo escolherá aquele em que deposita maior confiança, na medida em que o considere mais apto para satisfazer o interesse público que outros, valendo aí seus traços pessoais, que devem identificar-se com o que pretende a Administração” (trecho do voto do Min Dias Toffoli, no RE 656.558/SP).

Conforme se observa, muito embora reconheça que a liberdade de escolha possa existir, é registrado que não é ilimitada, absoluta, dependendo da observância de requisitos objetivos, dentro os quais se mostram relevantes, por exemplo, a experiência do especialista, a sua boa reputação, o grau de satisfação obtido noutros contratos, etc.

Aliás, é o que exige o art. 26 da Lei 8.666/93:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04612/16

*Parágrafo único. O processo de dispensa, de **inexigibilidade** ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, **no que couber**, com os seguintes elementos:*

I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

Com efeito, para que a contratação por inexigibilidade possa ocorrer, é imperioso que, no processo administrativo de contratação, antes das fases de comunicação, ratificação e publicidade, esteja cabalmente demonstrado o atendimento às exigências legais e devidamente justificada a notória especialização, as razões da escolha do fornecedor ou executante e a justificativa do preço.

Após, como bem consigna o eminente Ministro do Supremo Tribunal Federal, em seu voto proferido no Recurso Extraordinário 656.558/SP: **“Dentre os especialistas que preencham esses requisitos objetivos, o agente administrativo escolherá aquele em que deposita maior confiança”**.

Assim procedendo, restará cumprido o mencionado Parecer Normativo PN – TC 00016/17, na medida em que, observando os requisitos da lei e balizada pelos princípios da legitimidade, economicidade, razoabilidade e proporcionalidade, de forma excepcional, a gestão estará contratando adequadamente serviços técnicos profissionais especializados.

As contratações em foco foram adequadamente formalizadas em procedimentos administrativos de inexigibilidade de licitação 06, 07, 08, 10, 11 e 16 e devidamente já protocolados neste Tribunal (Documentos TC 07568/15, 07578/15, 07585/15, 14715/15, 53108/15 e 56172/15, respectivamente), cujo procedimento formal não foi questionado.

Nesse compasso, cabe a expedição de **recomendação** à gestão municipal, no sentido de aperfeiçoar a ação pública, para que os processos administrativos relacionados às contratações diretas cumpram as exigências legais e todos os elementos necessários estejam devidamente comprovados.



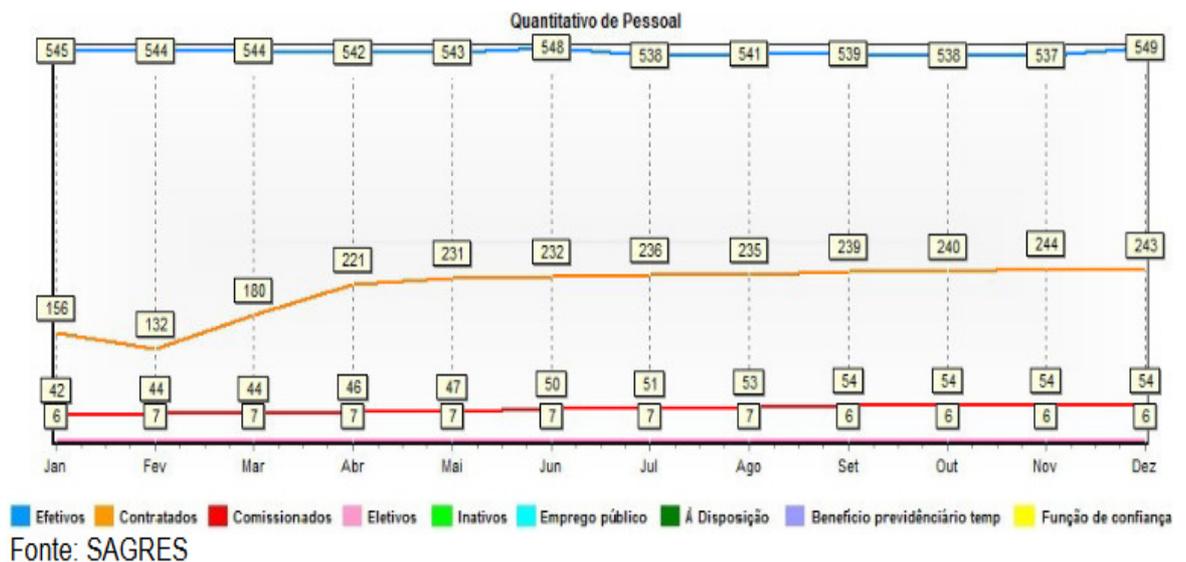
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04612/16

Crescimento elevado na contratação de servidores temporários (56% entre janeiro e dezembro) e elevado percentual entre o número de contratados e comissionados equivalente a 54,10% do total de efetivos, caracterizando burla ao concurso público.

No caso em comento, a Auditoria desta Corte de Contas apontou como eivas um possível crescimento elevado de servidores contratados temporariamente, bem como acentuada proporção entre servidores comissionados e servidores efetivos, descumprindo a regra da admissão por meio de concurso público.

Ao final do exercício de 2015, existia no Poder Executivo um total de 852 servidores, distribuídos da seguinte forma:



Como se pode observar, o quantitativo de servidores efetivos era de 549, enquanto que o número de servidores contratados era de 243 e o de comissionados 54, representando, respectivamente, os percentuais de 44,26% e 9,8% dos servidores efetivos.

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04612/16

Os cargos em comissão, tal qual as funções de confiança, destinam-se apenas as atribuições de direção, chefia e assessoramento (art. 37, V), razão pela qual o quantitativo dos cargos comissionados não pode extrapolar o limite do razoável, sob pena de se estar descumprindo o mandamento constitucional.

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;

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

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

“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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04612/16

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 com regra a admissão de pessoal por meio de aprovação em concurso público, assim como preencha cargos comissionados somente para o desempenho das atribuições de direção, chefia e assessoramento, cabendo, ainda, **multa** por infração à norma legal.

Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência. Não-recolhimento das cotas de contribuição previdenciária descontadas dos segurados à instituição devida.

Segundo o levantamento técnico, o valor estimado das contribuições devidas à previdência foi de R\$3.462.772,29, enquanto que o montante efetivamente pago pela edilidade teria sido de R\$2.759.472,19.

Na apuração, a Auditoria tomou por base os valores empenhados nos elementos de despesa 04 (contratos por excepcional interesse público) e 11 (vencimentos e vantagens pessoal civil) pela Prefeitura Municipal, chegando à base de cálculo no valor de R\$15.947.628,13.

Ao indicar as obrigações patronais pagas, o Órgão Técnico consignou apenas as despesas do elemento 13 (obrigações patronais) empenhadas pela Prefeitura Municipal. Ocorre que, durante o exercício em comento, também houve despesas em favor do INSS no elemento de despesa 71, relativas a parcelamentos de débito previdenciário, no montante de R\$354.769,96. Somando, pois, todos os gastos em favor da Autarquia Previdenciária Federal, chega-se ao montante de R\$3.113.694,79, correspondendo a **89,92%** das obrigações patronais estimadas para o exercício.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04612/16

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

Outra circunstância apontada pela Auditoria, ligada à questão previdenciária, refere-se ao não-recolhimento das cotas de contribuição descontadas dos segurados à instituição devida. Segundo apontado, com base no demonstrativo de origem e aplicação de recursos não consignados no orçamento, o valor retido foi de R\$1.285.903,22. No entanto, o valor repassado foi de R\$1.108.646,21, resultando numa diferença não recolhida de R\$177.257,01.

Na defesa ofertada, o gestor argumentou que não houve apropriação indébita de contribuições previdenciárias e que o Município aderiu ao parcelamento especial de débitos, havendo renúncia de parcelamentos pretéritos, inclusive relativos ao exercício de 2015, conforme atesta o recibo encartado à fl. 1117:

1117

19/04/2018

Programa de Regularização de Tributos



Ministério da Fazenda
Secretaria da Receita Federal do Brasil

CNPJ: 08.943.227/0001-82

Nome Empresarial: MUNICIPIO DE CONCEICAO

RECIBO DE ADESÃO AO PROGRAMA ESPECIAL DE REGULARIZAÇÃO TRIBUTÁRIA PARA DÉBITOS PREVIDENCIÁRIOS

A pessoa jurídica acima identificada solicitou adesão ao Programa Especial de Regularização Tributária para Débitos Previdenciários, optando por Pagamento da dívida consolidada em até 120 (cento e vinte) prestações mensais e sucessivas, calculadas observando-se os seguintes percentuais mínimos, aplicados sobre o valor da dívida consolidada: a) da 1ª (primeira) à 12ª (décima segunda) prestação: 0,4% (quatro décimos por cento); b) da 13ª (décima terceira) à 24ª (vigésima quarta) prestação: 0,5% (cinco décimos por cento); c) da 25ª (vigésima quinta) à 36ª (trigésima sexta) prestação: 0,6% (seis décimos por cento); e d) da 37ª (trigésima sétima) prestação em diante: percentual correspondente ao saldo remanescente em até 84 (oitenta e quatro) prestações mensais e sucessivas.

O pedido de Adesão ao Programa Especial de Regularização Tributária para Débitos Previdenciários produzirá efeitos no dia em que ocorrer o pagamento do valor à vista ou da primeira prestação, que deverá ocorrer até 31 de agosto de 2017.

A GPS para pagamento da primeira parcela está disponível para impressão na página da Secretaria da Receita Federal do Brasil na Internet.

Confirmação recebida via Internet
pelo Agente Receptor SERPRO
em 31/08/2017 às 11:14:40 (horário de Brasília)
Recibo: 69991889279175709897
Certificação Digital: 7F7A B3DF 7A59 B91D
CPF: 008.330.824-50
Autoridade Certificadora: AC SERASA RFB v2

A partir dos elementos constantes dos autos, não se pode afirmar, categoricamente, que houve apropriação indébita de contribuições, unicamente a partir do confronto entre o que foi retido e o que foi repassado. Como se sabe, contribuições relativas aos últimos meses do exercício costumam ser quitadas nos meses iniciais do exercício subsequente. Não se pode asseverar que não tenha ocorrido dessa forma.

Em suma, a matéria relativa às contribuições previdenciárias comporta **recomendações**.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04612/16

Ausência de documentos comprobatórios de despesas, no valor de R\$879.322,50.

Depois de concluída a instrução processual, a Auditoria apontou a ausência de documentos comprobatórios de despesas, no valor de R\$879.322,50. Tais gastos reportam-se às despesas com locações de veículos, processadas em favor das seguintes empresas: COSTA E LIRA SERVIÇOS (R\$720.622,50), LN LOCADORA (R\$75.800,00) e GP (R\$82.900,00).

Segundo o Órgão Técnico, durante a inspeção *in loco*, apesar de terem sido solicitados documentos comprobatórios das despesas, consistentes na relação dos veículos, documentação individualizada destes, itinerários e quilometragem percorrida, contratos, etc, não houve o fornecimento dos elementos vindicados.

Na defesa ofertada, o gestor responsável asseverou que toda a documentação havia sido entregue durante a inspeção realizada e que, para suprir qualquer lacuna eventualmente existente, colacionava todos os elementos vindicados: relação dos veículos das empresas contratadas acompanhada da documentação de cada veículo (DUT), bem como os serviços prestados por esses veículos, com itinerários e quilometragem percorrida e também os contratos para que confirmassem essas referidas locações.

Depois de examinar a documentação, a Unidade Técnica manteve o entendimento em relação aqueles fornecedores, sob o argumento de que as empresas contratadas seriam apenas intermediárias e não proprietárias dos supostos veículos locados.

Ao examinar a matéria, o Ministério Público de Contas entendeu que o montante impugnado seria menor, em razão dos elementos ofertados correlacionados aos serviços prestados pelas empresas LN LOCADORA (R\$75.800,00) e COSTA E LIRA SERVIÇOS E TRANSPORTES LTDA (R\$720.622,50).

No primeiro caso (LN LOCADORA), foi identificado que o veículo locado, de fato, pertencia à empresa, razão pela qual não prosperava o entendimento quanto à ausência de documentos comprobatórios da despesa.

Em relação à empresa COSTA E LIRA SERVIÇOS E TRANSPORTES LTDA, resumidamente, para o *Parquet* de Contas, o valor eventualmente a ser imputado corresponderia à diferença entre o que a citada firma recebeu da Prefeitura Municipal (R\$720.622,50) e o que teria sido pago aos fornecedores por ela subcontratados, conforme levantamento feito pelo próprio Órgão Ministerial (R\$605.240,00 - quadro de fls. 1735/1736).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04612/16

O argumento utilizado pelo *Parquet* Especial para sugerir a imputação de débito ao gestor responsável consistiu no fato de que, apesar de terem sido contratadas para prestarem o serviço de locação de veículos, as empresas não possuíam capacidade de executá-lo por conta própria, de modo que o subcontrataram integralmente com outros fornecedores.

Apesar de ter havido a subcontratação do objeto contratado, observa-se que havia previsão contratual para tanto, desde que previamente acordado e autorizado pela contratante, conforme se observa da cláusula nona, alínea “f”, do contrato firmado:

CONTRATO N°: 00047/2015-CPL

TERMO DE CONTRATO QUE ENTRE SI CELEBRAM A PREFEITURA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO E COSTA LIRA SERVIÇOS E TRANSPORTES LTDA, PARA FORNECIMENTO E/OU PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONFORME DISCRIMINADO NESTE INSTRUMENTO NA FORMA ABAIXO:

Pelo presente instrumento particular de contrato, de um lado Prefeitura Municipal de Conceição - Rua Capitão João Miguel - Centro Administrativo Integrado, S/N - São José - Conceição - PB, CNPJ n° 08.943.227/0001-82, neste ato representada pelo Prefeito José Ivanilson Soares de Lacerda, Brasileiro, Casado, Funcionário Público Estadual, residente e domiciliado na Av. Sólton de Lucena, S/N - Centro - Conceição - PB, CPF n° 364.946.234-68, , Carteira de Identidade n° 901.191 SSP/PB, doravante simplesmente CONTRATANTE, e do outro lado **COSTA LIRA SERVIÇOS E TRANSPORTES LTDA - RUA DOM JOSÉ PEREIRA ALVES, 101 - CENTRO - SÃO JOSÉ DO EGITO - PE**, CNPJ n° 17.614.228/0001-74, neste ato representado por Jonielson Bento da Costa, Brasileiro, Casado, Empresario, residente e domiciliado na Rua Professora Carminha Gomes, 132, Pageu - São José do Egito - PE, CPF n° 049.769.134-57, Carteira de Identidade n° 6436299 SDSPE, doravante simplesmente CONTRATADO, decidiram as partes contratantes assinar o presente contrato, o qual se regerá pelas cláusulas e condições seguintes:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04612/16

CLÁUSULA NONA - DAS OBRIGAÇÕES DO CONTRATADO:

- a - Executar devidamente o fornecimento ou serviços descritos na Cláusula correspondente do presente contrato, dentro dos melhores parâmetros de qualidade estabelecidos para o ramo de atividade relacionada ao objeto contratual, com observância aos prazos estipulados;
- b - Responsabilizar-se por todos os ônus e obrigações concernentes à legislação fiscal, civil, tributária e trabalhista, bem como por todas as despesas e compromissos assumidos, a qualquer título, perante seus fornecedores ou terceiros em razão da execução do objeto contratado;
- c - Manter preposto capacitado e idôneo, aceito pelo Contratante, quando da execução do contrato, que o represente integralmente em todos os seus atos;
- d - Permitir e facilitar a fiscalização do Contratante devendo prestar os informes e esclarecimentos solicitados;
- e - Será responsável pelos danos causados diretamente ao Contratante ou a terceiros, decorrentes de sua culpa ou dolo na execução do contrato, não excluindo ou reduzindo essa responsabilidade a fiscalização ou o acompanhamento pelo órgão interessado;
- f - Não ceder, transferir ou sub-contratar, no todo ou em parte, o objeto deste instrumento, **sem o conhecimento e a devida autorização expressa do Contratante;**
- g - Manter, durante a vigência do contrato, em compatibilidade com as obrigações assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas no respectivo processo licitatório, apresentando ao Contratante os documentos necessários, sempre que solicitado.

CLÁUSULA DÉCIMA - DA ALTERAÇÃO E RESCISÃO DO CONTRATO:

Conforme elementos acostado aos autos, a empresa contratada expressamente solicitou e a administração municipal autorizou a subcontratação. Veja-se:



COSTA LIRA SERVIÇOS E TRANSPORTES LTDA - EPP

1496

SOLICITAÇÃO DE AUTORIZAÇÃO PARA SUBCONTRATAÇÃO

A empresa COSTA LIRA SERVIÇOS E TRANSPORTES LTDA - RUA DOM JOSÉ PEREIRA ALVES, 101 - CENTRO - SÃO JOSÉ DO EGITO - PE, CNPJ nº 17.614.228/0001-74, neste ato representado por Jonielson Bento da Costa, Brasileiro, Casado, Empresário, residente e domiciliado na Rua Professora Carminha Gomes, 132, Pajeú - São José do Egito - PE, CPF nº 049.769.134-57, Carteira de Identidade nº 6436299 SDSPE, na qualidade de CONTRATADA, conforme estabelecido no contrato 00047/2015, referente a CONTRATAÇÃO DE VEÍCULOS COM MOTORISTAS PARA TRANSPORTE DE ESTUDANTES DA ZONA RURAL (SÍTIOS E DISTRITOS) PARA AS ESCOLAS SITUADAS NAS ZONAS URBANAS E RURAIS DESTES MUNICÍPIO, DESTINADOS AOS ALUNOS DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL E ESTADUAL DO MUNICÍPIO DE CONCEIÇÃO - PB, com previsão na CLÁUSULA NONA em sua alínea "f", vem formalmente solicitar a autorização da Prefeitura Municipal de Conceição para subcontratar o objeto do contrato no todo. Os serviços serão subcontratados sob minha responsabilidade exclusiva e integral por todos os atos por ela praticados, nos termos definidos no contrato em tela. Ademais, comprometo-me a dar integral conhecimento à SUBCONTRATADA das obrigações decorrentes do contrato, que sejam aplicáveis ao serviço subcontratados, sem que isso exclua a minha responsabilidade exclusiva e integral por todos os atos por ela praticados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04612/16

TERMO DE ACEITAÇÃO E AUTORIZAÇÃO EXPRESSA DE SUBCONTRATAÇÃO

A Prefeitura Municipal de Conceição, pessoa jurídica de direito público, inscrito no CNPJ/MF sob o n 08.943.227/0001-82, com sede na Rua Capitão João Miguel - Centro Administrativo Integrado, S/N - São José - Conceição - PB, neste ato representada pelo Prefeito José Ivanilson Soares de Lacerda, Brasileiro, Casado, Funcionário Público Estadual, residente e domiciliado na Av. Sólon de Lucena, 167 - Centro - Conceição - PB, CPF nº 364.946.234-68, Carteira de Identidade nº 901.191 SSP/PB, nos termos das normas constantes da Lei Federal nº 8.666/93, e conforme as disposições contidas no Processo Licitatório Pregão Presencial Nº. 00011/2015, na cláusula nona no subitem "f" da SUBCONTRATAÇÃO, vem, por meio deste, conforme requerimento apresentado pela CONTRATADA, COSTA LIRA SERVIÇOS E TRANSPORTES LTDA, CNPJ Nº. 17.614.228/0001-74, AUTORIZAR a subcontratação dos veículos para os serviços de transporte estudantes, conforme o contrato nº. 00047/2015.

Conceição – PB, 05 de Março de 2015.

JOSÉ IVANILSON SOARES DE LACERDA
Prefeito

Embora a situação não se mostre como ideal, não parecer razoável que se sustente a sugestão de imputação de débito.

Idêntica circunstância se deu a empresa GP TRÊS LOCAÇÃO DE VEÍCULOS E TRANSPORTES LTDA, a qual, a partir de autorização concedida pela Prefeitura Municipal, subcontratou os serviços contratados. Veja-se:

TERMO DE ACEITAÇÃO E AUTORIZAÇÃO EXPRESSA DE SUBCONTRATAÇÃO

A Prefeitura Municipal de Conceição, pessoa jurídica de direito público, inscrito no CNPJ/MF sob o n 08.943.227/0001-82, com sede na Rua Capitão João Miguel - Centro Administrativo Integrado, S/N - São José - Conceição - PB, neste ato representada pelo Prefeito José Ivanilson Soares de Lacerda, Brasileiro, Casado, Funcionário Público Estadual, residente e domiciliado na Av. Sólon de Lucena, 167 - Centro - Conceição - PB, CPF nº 364.946.234-68, Carteira de Identidade nº 901.191 SSP/PB, nos termos das normas constantes da Lei Federal nº 8.666/93, e conforme as disposições contidas no Processo Licitatório Pregão Presencial Nº. 00001/2015, na cláusula nona no subitem "f" da SUBCONTRATAÇÃO, vem, por meio deste, conforme requerimento apresentado pela CONTRATADA, empresa GP TRES LOCAÇÃO DE VEÍCULOS E TRANSPORTES LTDA-ME, CNPJ Nº. 14.665.975/0001-43, AUTORIZAR a subcontratação dos veículos tipo carro-pipa com motorista, para ficar a disposição da secretaria municipal de agricultura, desenvolvimento e meio ambiente, conforme o contrato nº. 00028/2015.

Conceição – PB, 18 de Fevereiro de 2015.

JOSÉ IVANILSON SOARES DE LACERDA
Prefeito

Não é o caso, pois, de imputação de débito, notadamente se ausentes outros elementos relacionados à idoneidade das empresas ou questionamentos sobre os serviços prestados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04612/16

À guisa de conclusão.

As contas anuais contemplam, além dos fatos impugnados pela Auditoria, o exame das contas gerais de governo, sob os enfoques da legalidade, legitimidade e economicidade. Tal análise abrange: investimento em educação e saúde; aplicação dos recursos captados do FUNDEB; cumprimento de limites máximos de despesas com pessoal, repasses à Câmara, dívida e operações de crédito; equilíbrio das contas; execução do orçamento através de seus créditos ordinários e adicionais; pagamento de salário mínimo a servidores; cumprimento de obrigações previdenciárias; licitações; além de outros fatos mencionados no Parecer Normativo PN - TC 52/2004.

Com essas observações, os fatos impugnados, examinados juntamente com outros tantos componentes do universo da prestação de contas anual, não são capazes de atrair juízo de reprovação para a gestão geral. É que, a prestação de contas, sabidamente, é integrada por inúmeros atos e fatos de gestão, alguns concorrendo para a sua reprovação, enquanto outros para a aprovação. Dessa forma, no exame das contas de gestão, o Tribunal de Contas mesmo diante de atos pontualmente falhos, pode, observando as demais faces da gestão – contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e fiscal -, posicionar-se pela aprovação das contas, sem prejuízo de aplicar outras sanções compatíveis com a gravidade dos fatos, inclusive multa. Neste sentido, valioso trabalho publicado pelo Ministro Carlos Ayres de Brito, do Supremo Tribunal Federal. Cite-se:

“Mas qual a diferença entre ilegalidade e irregularidade? Legalidade é fácil: é aferir da compatibilidade do ato administrativo, da despesa do contrato, da licitação com a lei. E regularidade, o que significa regularidade? Exatamente legitimidade. (...)”

Então, pelo art. 37, a Constituição torna o direito maior do que a própria lei. E poderíamos chamar esse art. 37 como consubstanciador desse mega princípio da legitimidade ou juridicidade, ou licitude, que é muito mais que simples legalidade. E o Tribunal de Contas foi contemplado com essa força de apreciar não só a legalidade das despesas, mas a regularidade na prestação das contas”.

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04612/16

Por todo o exposto, sobre a PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO ADMINISTRATIVA DE RECURSOS PÚBLICOS, a cargo do Senhor JOSÉ IVANILSON SOARES DE LACERDA, na qualidade de Prefeito e Ordenador de Despesas do Município de **Conceição**, relativa ao exercício de **2015**, VOTO no sentido de que este Tribunal decida:

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

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, em razão de falhas na gestão de pessoal;

III) APLICAR MULTA de R\$2.000,00 (dois mil reais), valor correspondente a **39,54 UFR-PB** (trinta e nove inteiros e cinquenta e quatro centésimos de Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba), contra o Senhor JOSÉ IVANILSON SOARES DE LACERDA, com fulcro no art. 56, II, da LOTCE 18/93, em razão de falhas na gestão de pessoal, **ASSINANDO-LHE O PRAZO de 30 (trinta) dias**, contado da publicação da presente decisão, para recolhimento da multa ao Tesouro do Estado, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva;

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

V) REPRESENTAR à Receita Federal do Brasil sobre os fatos relacionados às obrigações previdenciárias; e

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04612/16

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 04612/16**, sobre a Prestação de Contas de Gestão Administrativa de Recursos Públicos, a cargo do Senhor JOSÉ IVANILSON SOARES DE LACERDA, na qualidade de Prefeito e Ordenador de Despesas do Município de **Conceição**, relativa ao exercício de **2015**, **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, parcial em razão dos déficits na execução orçamentária e financeira;

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, em razão de falhas na gestão de pessoal;

III) APLICAR MULTA de R\$2.000,00 (dois mil reais), valor correspondente a **39,54 UFR-PB³** (trinta e nove inteiros e cinquenta e quatro centésimos de Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba), contra o Senhor JOSÉ IVANILSON SOARES DE LACERDA, com fulcro no art. 56, II, da LOTCE 18/93, em razão de falhas na gestão de pessoal, **ASSINANDO-LHE O PRAZO de 30 (trinta) dias**, contado da publicação da presente decisão, para recolhimento da multa ao Tesouro do Estado, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva;

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

V) REPRESENTAR à Receita Federal do Brasil sobre os fatos relacionados às obrigações previdenciárias; e

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

Valor da UFR-PB fixado em 50,58 - referente a setembro/2019, divulgado no site oficial da Secretaria de Estado da Receita da Paraíba (<http://www.receita.pb.gov.br/ser/info/indices-e-tabelas/ufr-pb>).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04612/16

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

Registre-se, publique-se e cumpra-se.
TCE - Sala das Sessões do Tribunal Pleno.
Plenário Ministro João Agripino.
João Pessoa (PB), 25 de setembro de 2019.

Assinado 1 de Outubro de 2019 às 10:49



Cons. Arnóbio Alves Viana
PRESIDENTE

Assinado 26 de Setembro de 2019 às 12:26



Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR

Assinado 26 de Setembro de 2019 às 14:47



Luciano Andrade Farias
PROCURADOR(A) GERAL