



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05455/17*

Origem: Prefeitura Municipal de Conceição

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2016

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

Advogado: José Lacerda Brasileiro (OAB/PB 3911)

Contador: Rogério Lacerda Estrela Alves (CRC/PB 7327/O)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

**PRESTAÇÃO DE CONTAS.** Município de Conceição. Exercício de 2016. Competência para apreciar as contas de governo, prevista na CF, art. 71, inciso I, e na LOTCE/PB, art. 1º, inciso IV. Falhas na gestão não atrativas de reprovação da prestação de contas. Precedentes. Emissão de parecer favorável à aprovação da prestação de contas.

**PARECER PPL – TC 00237/19**

**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 **2016**.
2. A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o **relatório inicial** de fls. 1279/1413, 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 18.903 **habitantes**, sendo 11.770 habitantes da zona urbana e 7.133 habitantes da zona rural;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05455/17*

- 2.3. A **lei orçamentária anual** (Lei 551/2015) **estimou a receita** em R\$53.699.070,00 e **fixou a despesa** em igual valor, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R\$5.369.907,00, correspondendo a 10% da despesa fixada na LOA. Por meio da Lei 569/2016 foi autorizada a abertura de mais R\$10.739.814,00 em créditos adicionais;
- 2.4. Foram **abertos** créditos adicionais suplementares no montante de R\$9.633.862,46, com indicação das devidas fontes de recursos, sendo utilizados R\$5.814.399,16;
- 2.5. A **receita total arrecadada** correspondeu a R\$38.747.353,33, sendo R\$36.763.095,29 em receitas **correntes**, já descontada a transferência do montante de R\$3.579.519,94 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEB, e R\$1.984.258,04 em receitas de **capital**;
- 2.6. A **despesa executada** totalizou R\$37.102.972,59, sendo R\$1.285.073,44 do Poder Legislativo. Quanto às categorias econômicas foram executados R\$33.101.639,35 em despesas **correntes** (R\$1.226.313,39 do Poder Legislativo), ajustes de R\$724.236,19 de despesas não empenhadas e R\$3.277.097,05 (R\$58.760,05 do Poder Legislativo) em despesas de **capital**;
- 2.7. O **balanço orçamentário consolidado** apresentou **superávit** equivalente a 4,14% (R\$1.602.286,40) da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R\$4.416.679,91, distribuído entre Caixa (R\$8.510,18) e Bancos (R\$4.408.169,73), nas proporções de 0,19% e 99,81%; e o **balanço patrimonial consolidado** consignou **déficit financeiro** (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R\$2.772.367,22;
- 2.8. Foram realizados 101 **procedimentos licitatórios** para despesas de R\$17.617.841,30, havendo indicação de falhas em licitações por falta de coleta de preços, inexistências cujos objetos não caberiam em procedimento dessa espécie e despesas sem licitação, no montante de R\$2.962.462,30;
- 2.9. Os gastos **com obras** e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$1.832.985,77, correspondendo a 4,93% 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;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05455/17

**2.11. DESPESAS CONDICIONADAS:**

**2.11.01. FUNDEB:** aplicação do montante de R\$5.865.371,26, correspondendo a **69,31%** dos recursos do FUNDEB (R\$8.462.262,23) na remuneração do magistério da educação básica. O saldo não comprometido do FUNDEB ao final do exercício foi de R\$49.814,32 (0,59% 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\$5.229.077,06, correspondendo a **25,29%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R\$20.673.072,34;

**2.11.03. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE):** aplicação do montante de R\$4.374.482,17, correspondendo a **22,37%** das receitas componentes da base de cálculo – RIT menos deduções legais (R\$19.550.811,19);

**2.11.04. Pessoal (Poder Executivo):** gastos com pessoal do Poder Executivo de R\$17.716.471,72 correspondendo a **48,19%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$36.763.095,29;

**2.11.05. Pessoal (Ente):** gasto do pessoal do Município, após a inclusão dos gastos do Poder Legislativo, no montante de R\$795.611,03, totalizou R\$18.512.082,75, correspondendo a **50,36%** da RCL;

**2.11.06.** Caso as obrigações patronais sejam adicionadas aos cálculos de pessoal, o percentual do Município passará para **59,2%** e o do Executivo para **56,67%**;

**2.12.** Ao final do exercício, o quadro de **pessoal** do Poder Executivo era composto de 889 servidores distribuídos da seguinte forma:

Tipo de Cargo	Jan	AV%	Abr	AV%	Ago	AV%	Dez	AV%	Jan/Dez AH%
Comissionado	55	7,38	63	7,57	69	7,99	69	7,76	25,45
Contratação por excepcional interesse público	152	20,40	239	28,73	275	31,83	274	30,82	80,26
Efetivo	529	71,01	524	62,98	513	59,38	536	60,29	1,32
Eletivo	9	1,21	6	0,72	7	0,81	10	1,12	11,11
T O T A L	745	100,00	832	100,00	864	100,00	889	100,00	19,33



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05455/17

**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 novembro de 2016, tendo a Auditoria, com base nos critérios legais, elaborado o quadro a seguir:

NOTA	Pontuação Máxima	PONTOS	NOTA
1 - CONTEÚDO	500	375	7,50
2 - SÉRIE HISTÓRICA E FREQUÊNCIA DE ATUALIZAÇÃO	300	160	5,33
3 - USABILIDADE	200	135	6,75
<b>PONTUAÇÃO TOTAL</b>	<b>1.000</b>	<b>670</b>	<b>6,70</b>

Fonte: <http://tce.pb.gov.br/indice-de-transparencia-publica/relatorio-diagnostico-transparencia-publica/conceicao>

**2.15.** A dívida municipal, ao final do exercício, correspondia a R\$42.832.358,70, representando 116,51% da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 7,66% e 92,34%, entre dívida fluante e dívida fundada, respectivamente, com a seguinte composição e principais credores:

Os principais componentes da dívida fundada são:

Especificação	Valor informado (R\$)	Valor Constatado (R\$)
Precatórios	603.831,46	603.831,46
Previdência (RGPS)	35.939.084,28	35.939.084,28
Previdência (RPPS)	0,00	0,00
Empresa de Fornecimento do serviço de água e Esgoto	1.274.258,23	1.274.258,23
Empresa de Fornecimento do serviço de energia elétrica	1.733.295,00	1.733.295,00
outras dividas	3.007.553,23	3.007.553,23

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	39.550.468,97	107,58	44.115.714,35	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 05455/17

**2.16.** Foi indicada **insuficiência financeira** para pagamentos de curto prazo no último ano de mandato, no valor de R\$2.602.286,29:

Especificação	Valor (R\$)
1. Disponibilidade em 31/12/2016	4.586.760,84
2. Contas vinculadas	3.740.902,14
3. Restos a Pagar*	2.675.570,98
4. Depósitos	772.574,01
5. Consignações	-
6. Ajustes	-
7. Disponibilidade de caixa Ajustada (1-2-3-4-5-6-7)	- 2.602.286,29
<b>Insuficiência financeira</b>	

**2.17.** Repasse ao **Poder Legislativo** no montante de R\$1.275.949,32, representando 7,02% da receita tributária do exercício anterior. O repasse correspondeu a 99,27% do valor fixado no orçamento (R\$1.285.299,00);

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

**2.18.01.** O Município não possui **regime próprio** de previdência;

**2.18.02.** Quanto ao **Regime Geral de Previdência Social**, administrado pelo **Instituto Nacional do Seguro Social - RGPS/INSS**, os recolhimentos patronais totalizaram R\$2.635.335,47, estando R\$1.169.418,56 abaixo da estimativa de R\$3.804.754,03. Houve, ainda, retenção de contribuição dos servidores de R\$1.368.037,54 e repasse ao RGPS de R\$909.265,99, R\$458.771,55 a menor;

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

**2.20.** Não houve registro de **denúncias** neste Tribunal relativas ao exercício em análise;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05455/17*

- 2.21. Foi realizada **diligência in loco** no período de 26 de novembro a 01 de dezembro de 2018;
- 2.22. 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. 1428/3045), sendo analisada pela Auditoria em relatório de fls. 3055/3054, da lavra do ACP José Sérgio Pinheiro Machado Filho, subscrito pelo Chefe de Divisão retro mencionado, no qual foi registrada a permanência das seguintes eivas:
  - 3.1. Não reconhecimento de despesas segundo o regime de competência, no montante de R\$724.236,19;
  - 3.2. Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício, na cifra de R\$1.897.321,68;
  - 3.3. Frustração ou fraude, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, do caráter competitivo do procedimento licitatório – inexigibilidades;
  - 3.4. Não realização de processos licitatórios nos casos previstos na lei de licitações, no valor de R\$146.987,53;
  - 3.5. Crescimento elevado de 80% na contratação de prestadores de serviços e elevado número de prestadores em relação ao número de funcionários efetivos, burlando o princípio do concurso público;
  - 3.6. Omissão de valores da dívida flutuante, no montante de R\$724.236,19;
  - 3.7. Insuficiência financeira para pagamentos de curto prazo no último ano de mandato, no valor de R\$1.728.240,75;
  - 3.8. Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência, no montante de R\$1.049.823,33; e
  - 3.9. Não-recolhimento das cotas de contribuição previdenciária descontadas dos segurados à instituição devida, na cifra de R\$458.771,55.
4. Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer da lavra do Procurador Manoel Antônio dos Santos Neto (fls. 3081/3087), opinou da seguinte forma:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05455/17

- a) **EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO** à aprovação das contas em análise, de responsabilidade da **Sr. José Ivanilson Soares de Lacerda**, em virtude das irregularidades constatadas em sua gestão, durante o exercício de 2016;
- b) **Julgamento pela IRREGULARIDADE das contas de gestão** da mencionada autoridade responsável;
- c) **ATENDIMENTO PARCIAL** às determinações da LRF;
- d) **APLICAÇÃO DE MULTA** àquela autoridade por transgressão a normas constitucionais e legais, nos termos do artigo 56, II, da Lei Orgânica desta Corte (LC nº 18/93);
- e) **RECOMENDAÇÃO** à administração municipal no sentido de guardar estrita observância às normas consubstanciadas na Constituição Federal, sobremaneira, aos princípios norteadores da Administração Pública, assim como às normas infraconstitucionais pertinentes;
- f) **Representação à Procuradoria Geral de Justiça - Ministério Público Estadual**, com envio de cópias dos presentes autos, para que, à luz dos indícios da prática de atos de improbidade administrativa, adote as providências necessárias;
- g) **COMUNICAÇÃO À RECEITA FEDERAL DO BRASIL**, a respeito das falhas atinentes às obrigações previdenciárias

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** de R\$4.000,00 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** de R\$2.000,00 e **recomendação**).

**Exercício 2015:** Processo TC 04612/16. Parecer PPL – TC 00218/19 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00426/19 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão, **atendimento parcial** da LRF, **multa** de R\$2.000,00, **representação** e **recomendação**).

6. O processo foi agendado para a presente sessão, com as intimações de estilo.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05455/17

### **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 05455/17

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 Municípios). Revelam o cumprir do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o***



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05455/17

*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 exercer “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, no montante de R\$724.236,19. Omissão de valores da dívida fluante, no montante de R\$724.236,19.**

No exame envidado, a Auditoria desta Corte de Contas apontou como mácula o fato de que despesas com encargos sociais, no valor de R\$724.236,19, 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 fluante.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05455/17*

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<sup>1</sup>. 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 financeiro ao final do exercício, na cifra de R\$1.897.321,68.**

A Auditoria apontou a ocorrência de déficit financeiro registrado no Balanço Patrimonial, conforme quadro:

---

<sup>1</sup> 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 05455/17

Balanco Patrimonial

Resultado Financeiro do Balanco Patrimonial Consolidado			
Ativo		Passivo	
Ativo Financeiro		Passivo Financeiro	
Disponibilidades	4.416.679,91	Restos a Pagar	R\$ 1.951.334,79
		2016	R\$ 1.081.105,53
Caixa	8.510,18	2015	R\$ 396.577,51
		2014	R\$ 41.190,17
Bancos / Correspondentes	4.408.169,73	2013	R\$ 432.461,58
		2012	R\$ 0,00
		Anos Anteriores	R\$0,00
Exatores	0,00	Serviços Dívida a Pagar	95.477,97
		Depósitos	677.096,04
Realizável	0,00	Débitos de Tesouraria	0,00
Ajustes	-3.740.902,14	Ajustes	724.236,19
<b>Déficit</b>	<b>2.772.367,22</b>		
<b>Total</b>	<b>3.448.144,99</b>	<b>Total</b>	<b>3.448.144,99</b>

O superávit ou déficit financeiro para a abertura dos créditos adicionais está demonstrado neste resultado financeiro do Balanco Patrimonial Consolidado

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 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. Veja-se:

*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:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05455/17

“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”.<sup>2</sup>

No caso em tela, o déficit financeiro registrado no Balanço Patrimonial foi de R\$2.772.637,22, que correspondeu a 7,15% da receita arrecadada pelo Município. Observando a composição da dívida flutuante, que integra o passivo financeiro registrado, constata-se que grande parte da dívida é decorrente de restos a pagar acumulados de gestões anteriores, havendo pagamento semelhante ao montante inscrito, com diminuição do saldo para o exercício seguinte quando considerados os cancelamentos. Veja-se:

**ANEXO 17 - Lei 4.320 / 64 - Dívida Flutuante**

148

**Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Conceição**  
**Prestação de Contas do Exercício 2016**

Descrição	Saldo do Exercício Anterior	Movimento do Exercício			Saldo para o Exercício Seguinte
		Inscrição	Baixa		
			Pagamento	Cancelament	
<b>Restos a Pagar</b>	2.270.920,16	1.079.305,53	1.488.997,50	116.273,00	1.744.955,19
<b>Serviços da Dívida a Pagar</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Depósitos</b>	213.947,36	1.915.797,02	1.452.648,34	0,00	677.096,04
<b>Débitos de Tesouraria</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Total</b>	2.484.867,52	2.995.102,55	2.941.645,84	116.273,00	2.422.051,23

Emitido em 31/03/2017 15:28

Levando-se em consideração a frustração da receita total inicialmente prevista para o exercício, assim como o fato de que a execução orçamentária foi superavitária, no caso em comento, cabe **a expedição de recomendação** para a busca do equilíbrio financeiro, em cumprimento integral da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como para adoção de providências concretas no controle das dívidas de curto prazo, evitando, assim, o comprometimento das gestões futuras.

<sup>2</sup> 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 05455/17

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

Na seara das licitações, a Auditoria apontou duas máculas: 1) falta de pesquisa de preço nos procedimentos licitatórios listados à fl. 1286 (subitem 6.0.1); e 2) contratações diretas (assessoria jurídica e consultoria), 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. 1527/1640, 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

Em consulta ao SAGRES, observa-se que a edilidade realizou cinco inexigibilidades de licitação com vistas à contratação de serviços de assessoria e consultoria jurídica e contábil. Vejam-se imagens extraídas daquele Sistema:

Descrição do objeto da licitação				
CONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ASSESSORIA JURÍDICA NA ÁREA ADMINISTRATIVA, ORIENTANDO O PREFEITO NO CUMPRIMENTO DAS LEIS E				
Detalhamento da licitação nº 000022016 - Inexigível				
Propostas <b>Contratos e aditivos</b> Empenhos				
CPF/CNPJ	Nome do Fornecedor	Proposta	Contrato nº	Situação da proposta
0864900000129	LACERDA & MEDEIROS ASSOCIADOS ADVOGADOS	R\$60.000,00	000000000	Vencedora
Descrição do objeto da licitação				
PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSESSORIA JURÍDICA, COMPREENDENDO: ACOMPANHAMENTO DE DEFESAS, RECURSOS E/OU QUAISQUER OUTROS P				
Detalhamento da licitação nº 000032016 - Inexigível				
Propostas <b>Contratos e aditivos</b> Empenhos				
CPF/CNPJ	Nome do Fornecedor	Proposta	Contrato nº	Situação da proposta
12425984000131	NEWTON NOBEL SOBREIRA VITA ADVOGADOS ASSOCIADOS	R\$48.000,00	000000000	Vencedora
Descrição do objeto da licitação				
CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA EXECUÇÃO CONTINUADA DOS SERVIÇOS DE CONTABILIDADE E DE ASSESSORIA CONTÁBIL ADMINISTRATIVA E				
Detalhamento da licitação nº 000082016 - Inexigível				
Propostas <b>Contratos e aditivos</b> Empenhos				
CPF/CNPJ	Nome do Fornecedor	Proposta	Contrato nº	Situação da proposta
05905065000108	ECOPLAN - CONTABILIDADE E SOFTWARE LTDA	R\$102.000,00	000000000	Vencedora



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05455/17

Descrição do objeto da licitação				
CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS ESPECIALIZADOS PARA ATUAÇÃO JUNTO A COMARCA LOCAL E PARA ATENDER AS PESSOAS CARENTE				
Detalhamento da licitação nº 000092016 - Inexigível				
Propostas <input type="button" value="Contratos e aditivos"/> <input type="button" value="Empenhos"/>				
CPF/CNPJ	Nome do Fornecedor	Proposta	Contrato nº	Situação da proposta
18912038000104	LOPES&LEITE - ADVOGADOS ASSOCIADOS - ME	R\$35.000,00	000000000	Vencedora

Descrição do objeto da licitação				
PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ACESSORIA E CONSULTORIA EM AUDITORIA PÚBLICA E SOCIAL AOS ÓRGÃOS DA PREFEITURA, ALÉM DO ASSESS				
Detalhamento da licitação nº 000102016 - Inexigível				
Propostas <input type="button" value="Contratos e aditivos"/> <input type="button" value="Empenhos"/>				
CPF/CNPJ	Nome do Fornecedor	Proposta	Contrato nº	Situação da proposta
13613436000106	NVG CONSULTORIA E AUDITORIA PÚBLICA EIRELI	R\$31.500,00	000000000	Vencedora

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.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05455/17

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*:

*“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 ...*





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05455/17*

*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.*

*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 preencham 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).*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05455/17

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.*

*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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05455/17

As contratações em foco foram adequadamente formalizadas em procedimentos administrativos de inexigibilidade de licitação 02, 03, 08, 09 e 10, devidamente já protocolados neste Tribunal (Documentos TC 06026/16, 06032/16, 16235/16, 16238/16 e 29385/16, 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.

**Não realização de processos licitatórios nos casos previstos na lei de licitações, no valor de R\$146.987,53.**

No levantamento inicialmente produzido, a Auditoria apontou a realização de possíveis despesas sem licitação, no montante de R\$2.962.462,30. Depois de concluída a instrução processual, com análise da defesa ofertada, o valor foi reduzido para R\$148.987,53. Conforme quadro demonstrativo elaborado à fl. 3068, remanesceram consideradas como não licitadas as seguintes despesas:

<b>Fornecedor</b>	<b>Despesas consideradas irregulares pela Auditoria (em R\$)</b>
DEPOSITO DE GÁS MANIÇOBA LTDA-ME	43.674,00
RONILDO LEITE MANIÇOBA	66.659,15
VALDEMIRO TAVARES LUCENA	24.199,38
ALEXSANDRO PEREIRA DE SOUSA	580,00
ANTONIEDSON RAMALHO AMÂNCIO DE ARRUDA	560,00
ANTONIO FAUSTO DE ALMEIDA NETO	2.450,00
CLINICA RADIOLOGIA DE PATOS LTDA	1.140,00
ERIVANIO ELPIDIO BEZERRA	250,00
GADELHA E VICTOR LTDA	2.992,00
GUSTAVO LINO NOBREGA DA SILVA – ME	900,00
NETLINE TECNOLOGIA LTDA	2.123,00
NOVA DIGNÓSTICO POR IMAGEM LTDA-EPP	370,00
ROSÂNGELA INÁCIO DA SILVA – ME	1.090,00
<b>Total</b>	<b>146.987,53</b>



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05455/17*

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

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

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

Em suma, apesar da indicação de despesas remanescerem como sendo realizadas sem procedimentos de licitação durante o exercício, a Auditoria desta Corte **não acusou qualquer excesso de preço ou falta de fornecimento dos bens nele noticiado**, além de haver indicação nos autos de despesas licitadas em montante acima de vinte milhões de reais. Assim, a matéria comporta as **recomendações** devidas.

**Crescimento elevado de 80% na contratação de prestadores de serviços e elevado número de prestadores em relação ao número de funcionários efetivos, burlando o princípio do concurso público.**

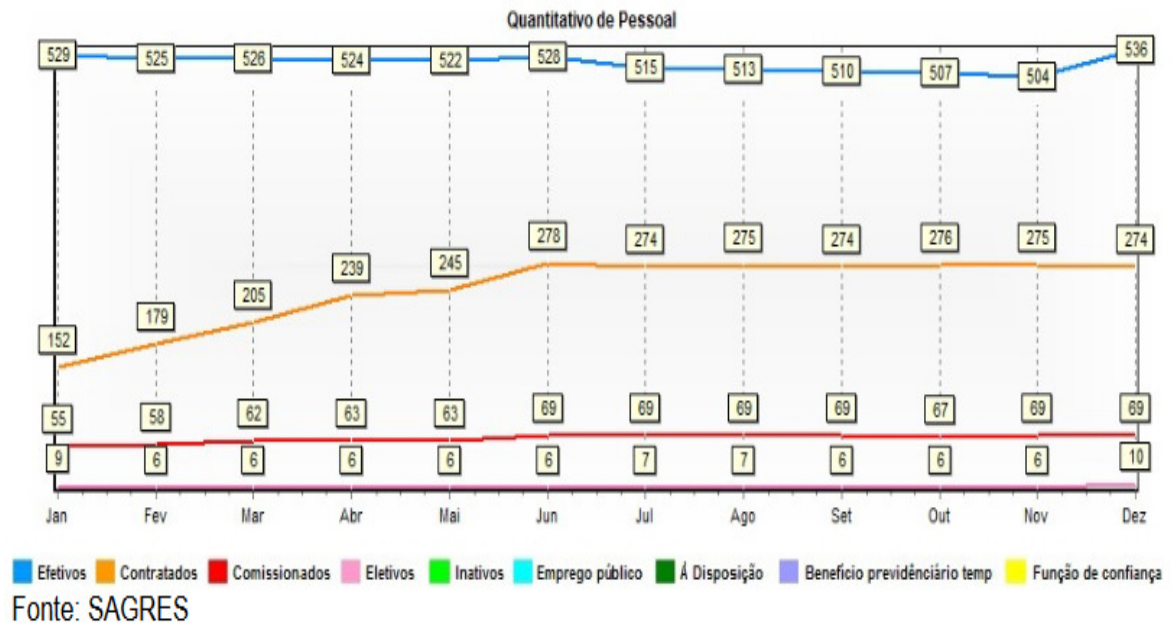
No caso em comento, a Auditoria desta Corte de Contas apontou como eivas um possível crescimento elevado de servidores contratados temporariamente, bem como acentuada proporção entre estes e os servidores efetivos, descumprindo a regra da admissão por meio de concurso público.

Ao final do exercício de 2016, existia no Poder Executivo um total de 889 servidores, distribuídos da seguinte forma:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05455/17



Como se observa, o quantitativo de servidores efetivos era de 536, enquanto que o número de servidores contratados era de 274 e o de comissionados 69, representando, respectivamente, os percentuais de 51,12% e 12,87% 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.

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*:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05455/17*

*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.*

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05455/17

**Insuficiência financeira para pagamentos de curto prazo no último ano de mandato, no valor de R\$1.728.240,75.**

No caso em comento, depois de ultimada a análise das contas, constatou-se **insuficiência financeira**, conforme quadro a seguir:

Especificação	Valor (R\$)
1. Disponibilidade em 31/12/2016	4.586.760,84
2. Contas vinculadas	3.740.902,14
3. Restos a Pagar*	1.801.525,44
4. Depósitos	772.574,01
5. Consignações	
6. Ajustes	
<b>7. Disponibilidade de caixa Ajustada (1-2-3-4-5-6-7)</b>	<b>- 1.728.240,75</b>

Em final de mandato, como foi 2016, a legislação impõe regras particulares na tentativa de promover o equilíbrio das contas e evitar a transmissão de encargos para a gestão futura, nos termos do comando previsto no art. 42, da LC 101/2000:

*Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.*

*Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.*

A lei inclui, além das prestações de trato sucessivo, os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício. Tomando por base apenas as obrigações assumidas ou compromissadas dos dois últimos quadrimestres, percebe-se uma cifra de pagamentos não realizados até o final da gestão, no montante de R\$1.073.055,53:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05455/17



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
SISTEMA DE ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO DOS  
RECURSOS DA SOCIEDADE - SAGRES

Processo: Prefeitura Municipal de Conceição  
Ano: Exercício 2016 | Período: 01/06/2016 a 31/12/2016  
Unid. Gestora:  
Relatório: EMPENHOS

Classificação	Empenho nº	Dt Empenho	Mês	Empenhado	Liquidado	Pago	A Pagar
+ Elemento : Contratação por Tempo Determinado				R\$ 4.598.477,72	R\$ 4.615.977,72	R\$ 4.419.237,72	R\$ 1.79.240,00
+ Elemento : Contribuições				R\$ 8.000,00	R\$ 8.000,00	R\$ 8.000,00	R\$ 0,00
+ Elemento : Despesas de Exercícios Anteriores				R\$ 3.000,00	R\$ 3.000,00	R\$ 3.000,00	R\$ 0,00
+ Elemento : Diárias - Civil				R\$ 91.205,00	R\$ 91.205,00	R\$ 91.205,00	R\$ 0,00
+ Elemento : Equipamentos e Material Permanente				R\$ 267.328,00	R\$ 268.423,00	R\$ 267.328,00	R\$ 0,00
+ Elemento : Indenizações e Restituições				R\$ 990.987,33	R\$ 990.987,33	R\$ 990.987,33	R\$ 0,00
+ Elemento : Material de Consumo				R\$ 2.598.259,72	R\$ 2.734.196,88	R\$ 2.408.756,23	R\$ 189.503,48
+ Elemento : Material, Bem ou Serviço para Distribuição Gratuita				R\$ 6.400,00	R\$ 6.400,00	R\$ 6.400,00	R\$ 0,00
+ Elemento : Obras e Instalações				R\$ 1.115.988,62	R\$ 1.120.268,31	R\$ 1.057.573,12	R\$ 58.415,50
+ Elemento : Obrigações Patronais				R\$ 2.312.692,71	R\$ 2.868.406,95	R\$ 1.867.510,34	R\$ 445.182,37
+ Elemento : Obrigações Tributárias e Contributivas				R\$ 133.406,53	R\$ 133.406,53	R\$ 133.406,53	R\$ 0,00
+ Elemento : Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas				R\$ 11.910,00	R\$ 11.910,00	R\$ 11.910,00	R\$ 0,00
+ Elemento : Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física				R\$ 558.423,29	R\$ 564.458,29	R\$ 557.423,29	R\$ 1.000,00
+ Elemento : Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica				R\$ 3.456.696,87	R\$ 3.490.007,57	R\$ 3.377.602,27	R\$ 79.094,60
+ Elemento : Principal da Dívida Contratual Resgatada				R\$ 519.257,47	R\$ 524.057,47	R\$ 519.257,47	R\$ 0,00
+ Elemento : Sentenças Judiciais				R\$ 191.819,02	R\$ 191.819,02	R\$ 191.819,02	R\$ 0,00
+ Elemento : Serviços de Consultoria				R\$ 126.000,00	R\$ 128.600,00	R\$ 123.400,00	R\$ 2.600,00
+ Elemento : Subvenções Sociais				R\$ 230,00	R\$ 230,00	R\$ 230,00	R\$ 0,00
+ Elemento : Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil				R\$ 7.707.159,92	R\$ 7.747.265,80	R\$ 7.589.140,35	R\$ 118.019,57
Registros: 4134				R\$ 24.697.242,20	R\$ 25.498.619,87	R\$ 23.624.186,67	R\$ 1.073.055,53

<O filtro está vazio>

À quantia supra, devem ser somadas as obrigações previdenciárias que, nem mesmo, foram empenhadas, no valor proporcional aos dois últimos quadrimestres de R\$482.824,13, bem como o valor igualmente proporcional relativo às obrigações com consignações na quantia de R\$451.397,36 (demonstrativo consolidado da dívida flutuante - fl. 148). Somando-se todos os valores chega-se ao total de R\$2.007.277,02.





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05455/17

Na indicação das disponibilidades, cuja quantia ao término do exercício, conforme dados do SAGRES, foi de R\$4.586.760,84, a Auditoria excluiu o montante de R\$3.740.902,14, por entender que se tratava se recurso em contas vinculadas (Documento TC 25517/19). Contudo, examinando o referido documento, percebe-se a existência de contas que não deveriam ter sido excluídas.

A fim, pois, de verificar a situação real das disponibilidades existentes, efetivou-se nova consulta ao SAGRES. Nas disponibilidades indicadas, consta o montante de R\$4.586.760,84. Veja-se:

Municipal > FINANCEIRO > Disponibilidades

Crterios de Consulta

Descrição  Ordem Saldo Conciliado Competência Dezembro Fonte de Recursos Todas as Fontes de Recursos

Banco	Agência nº	Tipo Conta Bancária	Conta nº	Descrição da conta	Extrato	Débito	Crédito	Conciliado
000	000000	Conta Corrente	000000000000	Caixa	3.140,33			3.140,33
001	000913	Conta Corrente	00000004105X	BB C/C 4105-X ITR	819,88	0,00	0,00	819,88
001	000913	Conta Corrente	000000041092	BB C/C 4109-2 FPM	620.978,28	0,00	4.663,40	616.314,88
001	000913	Conta Corrente	000000041114	BB C/C 4111-4 FUNDO ESPECIAL	17.800,37	0,00	0,00	17.800,37
001	000913	Conta Corrente	000000063800	BB C/C 6380-0 PDDE	20,04	0,00	0,00	20,04
001	000913	Conta Corrente	000000076791	BB C/C 7679-1 IPTU	4.012,09	0,00	0,00	4.012,09
001	000913	Conta Corrente	000000077178	BB C/C 7717-8 PSF	0,00	0,00	0,00	0,00
001	000913	Conta Corrente	000000077194	BB C/C 7719-4 PACS	6.008,56	0,00	0,00	6.008,56
001	000913	Conta Corrente	000000077216	BB C/C 7721-6 SAUDE BUCAL	0,00	0,00	0,00	0,00
001	000913	Conta Corrente	000000086053	BB C/C 8605-3 ICMS ESTADO	10.502,65	0,00	0,00	10.502,65
001	000913	Conta Corrente	000000086061	BB C/C 8606-1 IP V A	4.226,35	0,00	0,00	4.226,35
001	000913	Conta Corrente	00000008770X	BB C/C 8770-X FUNDO M. DE SAUDE	199.977,52	0,00	600,00	199.377,52
001	000913	Conta Corrente	000000092657	BB C/C 9265-7 PNAO	1,80	0,00	0,00	1,80
001	000913	Conta Corrente	000000105562	BB C/C 10556-2 QUOTA SAL. EDUCÇÃO-OSE	20.608,09	0,00	0,00	20.608,09
001	000913	Conta Corrente	000000106100	BB C/C 10610-0 CEX	1.768,77	0,00	0,00	1.768,77
001	000913	Conta Corrente	000000110973	BB C/C 11097-3 CDE	96,89	0,00	0,00	96,89
001	000913	Conta Corrente	000000113204	BB C/C 11320-4 BRASIL ALFABETIZADO	12,57	0,00	0,00	12,57
001	000913	Conta Corrente	000000118486	BB C/C 11848-6 PNATE	1.545,01	0,00	0,00	1.545,01
001	000913	Conta Corrente	000000119342	BB C/C 11934-2 ESGOTAMENTO SANITARIO	2.232,45	0,00	0,00	2.232,45
001	000913	Conta Corrente	00000012267X	BB C/C 12267-X MSD-BANHEIROS	499,25	0,00	0,00	499,25
001	000913	Conta Corrente	000000125393	BB C/C 12539-3 FIASPRT-CRECHE	0,00	0,00	0,00	0,00
001	000913	Conta Corrente	000000125814	BB C/C 12581-4 CEO	36,75	0,00	0,00	36,75
001	000913	Conta Corrente	000000127345	BB C/C 12734-5 FARMACIA BASICA	75,04	0,00	0,00	75,04
001	000913	Conta Corrente	000000128155	BB C/C 12815-5 CAPS	0,00	0,00	0,00	0,00
001	000913	Conta Corrente	000000133922	BB C/C 13392-2 FUNDEB	106.906,70	0,00	0,00	106.906,70
001	000913	Conta Corrente	00000013712X	BB C/C 13712-X SIMPLES NACIONAL-SNA	4.033,16	0,00	0,00	4.033,16
001	000913	Conta Corrente	00000013984X	BB C/C 13984-X COMP. DE ESP. REGIONAI	9.795,05	0,00	0,00	9.795,05
001	000913	Conta Corrente	000000142840	BB C/C 14284-0 PROGRAMA PROJOVEM	0,00	0,00	0,00	0,00
001	000913	Conta Corrente	00000014861X	BB C/C 14861-X SIA- SUS	451,98	0,00	0,00	451,98
001	000913	Conta Corrente	000000152218	BB C/C 15221-8 CONV 1342/08 FUNASA MIHABITACIONAL	0,00	0,00	0,00	0,00
001	000913	Conta Corrente	000000154822	BB C/C 15482-2 ARECADACÇÃO	33.686,37	0,00	0,00	33.686,37
001	000913	Conta Corrente	000000156922	BB C/C 15692-2 PNATE	0,00	0,00	0,00	0,00
001	000913	Conta Corrente	000000156957	BB C/C 15695-7 MERENDA ESCOLAR	869,27	0,00	0,00	869,27
001	000913	Conta Corrente	000000172421	BB C/C 17242-1 PBV PISO BASICO VARIIV	0,00	0,00	0,00	0,00
001	000913	Conta Corrente	000000184071	BB C/C 18407-1 PROGRAMA FARMACIA BASICA*	15.654,17	0,00	0,00	15.654,17
001	000913	Conta Corrente	00000018408X	BB C/C 18408-X PAB FIXO	396.007,05	0,00	0,00	396.007,05
001	000913	Conta Corrente	000000184098	BB C/C 18409-8 FMS/FNS-BGLGES	18.820,69	0,00	0,00	18.820,69
001	000913	Conta Corrente	000000184101	BB C/C 18410-1 MAC	512.060,51	0,00	0,00	512.060,51
001	000913	Conta Corrente	00000018411X	BB C/C 18411-X FMSBLVGS-PEVA	10.368,89	0,00	0,00	10.368,89
001	000913	Conta Corrente	000000185167	BB C/C 18516-7 FNS BLINV UBS	9.293,87	0,00	0,00	9.293,87
001	000913	Conta Corrente	000000188883	BB C/C 18888-3 PROGRAMA SAUDE NA ESCO	110,97	0,00	0,00	110,97
001	000913	Conta Corrente	000000190713	BB C/C 19071-3 ALEIACÖES DE BENS-MO	169,20	0,00	0,00	169,20
001	000913	Conta Corrente	000000193291	BB C/C 19329-1 PROG. IGD/BOLSA FAMILI	0,00	0,00	0,00	0,00
001	000913	Conta Corrente	000000193305	BB C/C 19330-5 PAIF-PISO BASICO FIXO	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Totais</b>					<b>4.592.024,24</b>			<b>4.586.760,84</b>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05455/17

Das contas existentes, foram efetuadas as exclusões daquelas que usualmente são vinculadas a convênios, como por exemplo àquelas ligadas a obras de pavimentação, construção de quadra esportiva, dentre outras. Chegou-se, pois, a quantia de R\$1.192.738,28, que deve ser excluída das disponibilidades:

Conta nº	Banco	Nome do banco	Agência nº	Descrição da conta	Extrato	Conciliado
000000119342	001	Banco do Brasil S.A.	000913	BB C/C 11934-2 ESGOTAMENTO SANITARIO	R\$2.232,45	R\$2.232,45
000000152218	001	Banco do Brasil S.A.	000913	BB C/C 15221-8 CONV 1342/08 FUNASA MHABITACIONAL	R\$0,00	R\$0,00
000000197068	001	Banco do Brasil S.A.	000913	BB C/C 19706-8 CONVENIO BANCO DE BRASIL	R\$3,11	R\$3,11
000000197238	001	Banco do Brasil S.A.	000913	BB C/C 19723-8 COV. 0039/2012 REF-ESC	R\$108.291,37	R\$108.291,37
000000197505	001	Banco do Brasil S.A.	000913	BB C/C 19750-5 CONS/ QUA/POLIESP-PAC	R\$16.452,81	R\$16.452,81
000000205737	001	Banco do Brasil S.A.	000913	BB C/C 20573-7 CONV 218/2011 FUNASA/194 MOD SANITA	R\$0,00	R\$0,00
000000212520	001	Banco do Brasil S.A.	000913	BB C/C 21252-0 ESGOTAMENTO SANITARIO	R\$0,00	R\$0,00
000006470150	104	Caixa Econômica Federal.	003571	CEF C/C 647015-0 PAVIMENTAÇÃO	R\$212.383,20	R\$212.383,20
000006470320	104	Caixa Econômica Federal.	003571	CEF C/C 647032-0 CONST DE QUADRA DE ESPORTE	R\$333.705,96	R\$333.705,96
000006470397	104	Caixa Econômica Federal.	003571	CEF C/C 647039-7 PAVIMENTAÇÃO	R\$51.919,34	R\$51.919,34
000006470400	104	Caixa Econômica Federal.	003571	CEF C/C 647040-0 PAVIMENTAÇÃO	R\$92.097,80	R\$92.097,80
000006470435	104	Caixa Econômica Federal.	003571	CEF C/C 647043-5 PAVIMENTAÇÃO	R\$280.740,81	R\$280.740,81
000006472676	104	Caixa Econômica Federal.	000004	CEF C/C 647267-6 CONT DO COMPLEXO HIDRICO	R\$0,00	R\$0,00
000006475217	104	Caixa Econômica Federal.	000004	CEF C/C 647521-7 CONT DE GINASIO DE ESPORTE	R\$0,00	R\$0,00
000006475411	104	Caixa Econômica Federal.	000004	CEF C/C 647541-1 CONT DE PAVIM DO POVOADO VIDEO	R\$0,00	R\$0,00
000006475551	104	Caixa Econômica Federal.	000004	CEF C/C 647555-1 CONTRUCAO DE CASAS	R\$0,00	R\$0,00
000006475845	104	Caixa Econômica Federal.	000004	CEF C/C 647584-5 CONTRUCAO DO CAMPO DE FUTEBOL	R\$87.800,00	R\$87.800,00
000066470230	104	Caixa Econômica Federal.	003571	CEF C/C 647023-0 PAVIMENTAÇÃO	R\$7.111,43	R\$7.111,43
000600645217	104	Caixa Econômica Federal.	000043	CEF C/C 60064521-7 MUNIC DE CONCEIÇÃO-CONV GIN ESP	R\$0,00	R\$0,00
					R\$1.192.738,28	R\$1.192.738,28

Confrontado, portanto, a real disponibilidade no valor de R\$3.394.022,56 (R\$4.586.760,84 – R\$1.192.738,28) com o valor dos compromissos assumidos (R\$2.007.277,020), chega-se a quantia de R\$1.386.745,36, verificando-se suficiência financeira para os compromissos de curto prazo.

**Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência, no montante de R\$1.049.823,33. Não-recolhimento das cotas de contribuição previdenciária descontadas dos segurados à instituição devida, na cifra de R\$458.771,55.**

Depois de concluída a instrução processual, segundo o levantamento técnico, o valor estimado das contribuições devidas à previdência foi de R\$3.804.754,03, enquanto que o montante efetivamente pago pela edilidade teria sido de R\$2.754.930,70.

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\$17.716.471,72.

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\$407.432,20.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05455/17

Somando, pois, todos os gastos em favor da Autarquia Previdenciária Federal, chega-se ao montante de R\$3.014.482,15, correspondendo a **79,22%** das obrigações patronais estimadas para o exercício. Assim, apesar de não atender na sua plenitude a obrigação, o fato não se insere como motivador para a reprovação das contas, segundo precedentes do Tribunal, cabendo **multa**.

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.

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\$1.368.037,54. No entanto, o valor repassado foi de R\$909.265,99, resultando numa diferença não recolhida de R\$458.771,55.

Na defesa ofertada, o gestor argumentou que o Município aderiu ao parcelamento especial de débitos, conforme consta da comunicação de consolidação em anexo (fl. 1480). Apesar de não estar anexado ao presente caderno processual, o recibo de adesão ao Programa Especial de Regularização Tributária consta da PCA de 2015 da Prefeitura Municipal de Conceição, onde se obteve a seguinte imagem:

19/04/2018

Programa de Regularização de Tributos

1117



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: 69991888278175708897  
Certificação Digital: 7F7A B3DF 7A59 B91D  
CPF: 008.330.824-50  
Autoridade Certificadora: AC SERASA RFB v2



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05455/17

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.

Ademais, consultando as informações existentes no SAGRES, sobre a movimentação extraorçamentária, específica do exercício em análise, diferentemente do demonstrativo da origem e aplicação de recursos não consignados no orçamento que pode envolver outros exercícios, observa-se que o Município de Conceição apresentou em 2016 despesas superiores às receitas, sinalizando a ocorrência de recolhimentos até mesmo em valor acima das retenções. Veja-se imagem capturada do Sistema:

Resultado Financeiro Municipal			
RECEITAS		DESPESAS	
Orçamentárias	38.747.353,33	Orçamentárias	35.093.662,96
Extraorçamentárias	1.968.316,81	Extraorçamentárias	3.052.316,78
Transferências Recebida	0,00	Transferências Concedida	1.275.949,32
Saldo Inicial	2.213.714,23	Saldo Final	4.586.760,84
Empenhos a Pagar	1.079.305,53		
<b>TOTAL</b>	<b>44.008.689,90</b>	<b>TOTAL</b>	<b>44.008.689,90</b>

De toda forma, a matéria relativa às contribuições previdenciárias do segurado comporta **recomendações**.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05455/17

### **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 05455/17*

**Por todo o exposto, VOTO** no sentido de que este Tribunal delibere **EMITIR PARECER FAVORÁVEL** à aprovação da PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO do Senhor JOSÉ IVANILSON SOARES DE LACERDA, na qualidade de Prefeito do Município de **Conceição**, relativa ao exercício de **2016**, com a ressalva do art. 138, parágrafo único, inciso VI, do Regimento Interno do TCE/PB, e, em Acórdão separado, sobre a PRESTAÇÃO DE CONTAS DA GESTÃO ADMINISTRATIVA DE RECURSOS PÚBLICOS, decida:

**I) DECLARAR O ATENDIMENTO PARCIAL** às exigências da LRF, parcial em razão do déficit financeiro;

**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 e descumprimento de obrigações previdenciárias;

**III) APLICAR MULTA de R\$2.000,00** (dois mil reais), valor correspondente a **39,5<sup>3</sup> UFR-PB** (trinta e nove inteiros e cinco décimos 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 e descumprimento de obrigações previdenciárias, **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.

<sup>3</sup> 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 50,63 - referente a outubro 2019, divulgado no site oficial da Secretaria de Estado da Receita da Paraíba (<https://www.receita.pb.gov.br/ser/info/indices-e-tabelas/ufr-pb>).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05455/17*

**PARECER DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB**

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 05455/17**, os MEMBROS do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, decidem **EMITIR** e **ENCAMINHAR** ao julgamento da Egrégia Câmara Municipal de **Conceição** este **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação da **PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO** do Senhor **JOSÉ IVANILSON SOARES DE LACERDA**, na qualidade de **Prefeito** do Município, relativa ao exercício de **2016**, **INFORMANDO** à supracitada autoridade que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, conforme dispõe o art. 138, parágrafo único, inciso VI, do Regimento Interno do Tribunal.

Registre-se, publique-se e comunique-se.  
TCE - Sala das Sessões do Tribunal Pleno.  
Plenário Ministro João Agripino.  
João Pessoa (PB), 09 de outubro de 2019.

Assinado 30 de Outubro de 2019 às 10:16



**Cons. Arnóbio Alves Viana**  
PRESIDENTE

Assinado 10 de Outubro de 2019 às 14:01



**Cons. André Carlo Torres Pontes**  
RELATOR

Assinado 11 de Outubro de 2019 às 08:59



**Cons. Fernando Rodrigues Catão**  
CONSELHEIRO

Assinado 11 de Outubro de 2019 às 08:48



**Cons. Antônio Nominando Diniz Filho**  
CONSELHEIRO

Assinado 11 de Outubro de 2019 às 08:11



**Cons. Arthur Paredes Cunha Lima**  
CONSELHEIRO

Assinado 11 de Outubro de 2019 às 08:10



**Cons. em Exercício Renato Sérgio Santiago  
Melo**  
CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO

Assinado 10 de Outubro de 2019 às 16:42



**Luciano Andrade Farias**  
PROCURADOR(A) GERAL