



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC – 04.927/18

Serviço Autônomo de Água e Esgoto da Baía da Traição - SAAE. Prestação de Contas, exercício de 2017. Regularidade com ressalvas das contas. Aplicação de multa. Recomendações.

ACÓRDÃO AC2-TC-01615/20

RELATÓRIO

1. Cuidam os presentes autos da **Prestação de Contas** Anual do **Serviço Autônomo de Água e Esgoto da Baía da Traição - SAAE**, relativa ao exercício de **2017**, de responsabilidade do Sr. **Marcio Santos da Silva**, tendo a Auditoria, em relatório inicial de fls. 26/38, observado:
 - 1.1. A Lei Orçamentária Anual (LOA) fixou a despesa do **Serviço Autônomo de Água e Esgoto da Baía da Traição - SAAE** em **R\$ 650.300,00**, equivalente a **2,88%** da despesa total fixada.
 - 1.2. A despesa empenhada no exercício totalizou **R\$ 823.025,18**. Foram abertos **créditos adicionais suplementares** no montante de **R\$ 409.858,09** e anuladas dotações no montante de **R\$ 237.132,91**.
 - 1.3. A despesa com **peçoal** correspondeu a **37,08%** da despesa total empenhada.
 - 1.4. No exercício, foram inscritos em Restos a Pagar no valor de **R\$ 57.445,79**.
 - 1.5. A título de **irregularidades**, a Auditoria registrou o seguinte:
 - 1.5.1. Não envio de documentos exigidos pela RN TC 03/2010;
 - 1.5.2. Não cumprimento da lei orçamentária no que se refere à execução de despesas de capital;
 - 1.5.3. Ocorrência de déficit na execução orçamentária;
 - 1.5.4. Abertura de créditos adicionais sem a indicação da fonte de recursos;
 - 1.5.5. Irregularidades na elaboração do Balanço Patrimonial;
 - 1.5.6. Realização de despesas sem licitação, de forma irregular;
 - 1.5.7. Contratação de serviços por inexigibilidade de licitação em desacordo com a Lei 8.666/93;
 - 1.5.8. Classificação incorreta de despesa de pessoal em Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física;
 - 1.5.9. Alto número de contratações por excepcional interesse público, para serviços rotineiros, em desacordo com a Constituição Federal.
2. A Autoridade responsável apresentou **defesa**, analisada pela Unidade Técnica (fls. 74/92), que concluiu terem remanescido as seguintes eivas:
 - 2.1.1. Não envio de documentos exigidos pela RN TC 03/2010;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

- 2.1.2. Não cumprimento da lei orçamentária no que se refere à execução de despesas de capital;
 - 2.1.3. Ocorrência de déficit na execução orçamentária (R\$ 7.901,86);
 - 2.1.4. Irregularidades na elaboração do Balanço Patrimonial;
 - 2.1.5. Realização de despesas sem licitação, de forma irregular (R\$ 165.192,23);
 - 2.1.6. Contratação de serviços por inexigibilidade de licitação em desacordo com a Lei 8.666/93;
 - 2.1.7. Classificação incorreta de despesa de pessoal em Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física;
 - 2.1.8. Alto número de contratações por excepcional interesse público, para serviços rotineiros, em desacordo com a Constituição Federal.
3. O **MPjTC**, em parecer de fls. 95/103, pugnou, em suma:
- 3.1. **IRREGULARIDADE** das contas do Diretor do **Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Baía da Traição - SAAE**, Sr. **Márcio Santos da Silva**, relativas ao exercício de **2017**;
 - 3.2. **DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL** aos preceitos da LRF;
 - 3.3. **APLICAÇÃO DE MULTA** ao referido gestor, nos termos do artigo 56, inciso II, da LOTCE/PB, por transgressão a regras constitucionais e legais;
 - 3.4. **RECOMENDAÇÃO** à gestão no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal e das normas infraconstitucionais pertinentes, a fim de não repetir as falhas ora constatadas, providenciar a reestruturação do quadro de pessoal da autarquia, por meio da realização de concurso público, com vistas à admissão de pessoal para ocupar cargos efetivos, além de observar as demais recomendações sugeridas no corpo do parecer;
 - 3.5. **REPRESENTAÇÃO** ao Ministério Público Comum para adoção das medidas legais que entender pertinentes, quanto aos indícios de atos de improbidade administrativa e ilícitos penais ora vislumbrados.
4. Foram efetuadas as comunicações de praxe. É o Relatório.

VOTO DO RELATOR

A instrução processual revelou a subsistência das restrições a seguir debatidas:

● **Não envio de documentos exigidos pela RN TC 03/2010**

Ao examinar os documentos que compõem a presente prestação de contas, a Unidade Técnica constatou a ausência do Relatório detalhado das atividades desenvolvidas, contendo informações de caráter técnico e operacional e contendo, inclusive, justificativas para as ações previstas no orçamento (QDD), não realizadas. A peça é de encaminhamento obrigatório, nos termos da Resolução Normativa RN TC 03/2010:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Art. 15. *A prestação de contas anual de gestores de **Autarquias**, Fundações Públicas, Fundos Especiais e Órgãos de Regime Especial, Estaduais e **Municipais**,*

encaminhada em meio eletrônico, compreenderá, no mínimo, os seguintes documentos relativos ao exercício de competência:

I - Relatório detalhado das atividades desenvolvidas, contendo:

*a) **Informações de caráter técnico e operacional e contendo, inclusive, justificativas para as ações previstas no orçamento (QDD), não realizadas;***

*b) **Informações sobre providências referentes às determinações e recomendações emanadas do Pleno desta Corte;***

Em sede de defesa, o responsável apresentou documentos na tentativa de suprir a falha, mas a análise técnica revelou que o relatório acostado não continha as informações mínimas necessárias para dar cumprimento às determinações do dispositivo normativo supra mencionado.

É dever do gestor público a apresentação de todas as informações referentes aos atos de sua responsabilidade, nos termos exigidos pelo órgão de fiscalização em seus atos normativos.

A inobservância de tais regramentos sujeita o gestor à pena de multa e recomendações no sentido de não mais proceder dessa maneira.

● **Não cumprimento da Lei Orçamentária no que se refere à execução de despesas de capital**

Segundo o relatório inicial, não houve execução de despesas de capital prevista na Lei Orçamentária e os recursos foram direcionados a despesas correntes. Tal ocorrência, na perspectiva técnica, contraria o art. 1º § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, que exige ação planejada por parte do gestor público.

O defendente alegou ter se mostrado desnecessária a realização da despesa, mas a argumentação não foi aceita, mantendo-se o posicionamento técnico.

A restrição feita pela Auditoria e endossada pela Representante do Parquet possui fundamento, uma vez que a peça orçamentária deve refletir o planejamento traçado pela gestão para a atuação da entidade pública. Ressalte-se que a receita de capital prevista para o SAAE foi simplesmente suprimida da execução orçamentária, não sendo empenhado nenhum valor ao longo de todo o exercício de 2017.

A eiva é passível de ressalva às contas prestadas, tendo em vista a deficiência de planejamento, e recomendações de maior zelo à preparação da peça orçamentária.

● **Ocorrência de déficit na execução orçamentária (R\$ 7.901,86)**

A execução orçamentária do SAAE mostrou-se deficitária ao final do exercício. Embora discreto em relação ao montante da despesa do exercício (0,96% da despesa



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

total empenhada), é necessário e prudente o registro da falha, de modo a reforçar o dever de controle de riscos ao equilíbrio das contas públicas, nos precisos termos do art. 1º, §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por tais motivos, entendo oportuno recomendar à atual gestão da autarquia que adote medidas de contenção e combate a desequilíbrios orçamentários.

● **Irregularidades na elaboração do Balanço Patrimonial**

Em seu exame preliminar, a Auditoria registrou o envio incompleto do Balanço Patrimonial, o que impossibilitou, naquele momento, a análise da peça contábil. O defendente afirmou ter acostado à petição defensiva os elementos faltantes, mas isso não ocorreu, o que levou a Auditoria a manter seu posicionamento.

As omissões e inconsistências encontradas no Balanço Patrimonial foram as seguintes:

- Omissão do ativo não circulante, não registrado, por exemplo, veículo próprio (fls. 14-15);
- No passivo circulante, não estão registrados os "encargos sociais a pagar" decorrentes da conta "pessoal a pagar";
- Não houve registro do Passivo Não Circulante;
- Valor registrado de Patrimônio Líquido inconsistente com a equação patrimonial ($A - P = PL$);
- Não houve registro dos valores relativos ao exercício anterior.

É necessário frisar que os registros contábeis são peças fundamentais para o controle da administração pública, e sua elaboração deve se dar em estrita consonância com as normas legais, refletindo, além do rigor técnico, a realidade orçamentária, financeira e patrimonial da forma mais fidedigna possível.

A eiva justifica a aplicação da multa prevista no art. 56 da LOTCE, além de recomendações à atual gestão no sentido de maior zelo na elaboração dos demonstrativos contábeis.

● **Realização de despesas sem licitação, de forma irregular (R\$ 165.192,23)**

Ao examinar a despesa do SAAE, a Unidade Técnica identificou as seguintes despesas não precedidas dos procedimentos licitatórios exigíveis:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Histórico	Valor (R\$)	Credor	Nº do Empenho
Aquisição de Materiais Hidráulicos para uso da SAAE	43.952,55	Anderson Gonçalves Costa – ME	76; 80; 78; 151; 166; 177; 191; 243; 225; 275; 325; 300; 357
Compra de BAUSAN F66 25 KG	24.432,00	Bauminas Quimica N/NE LTDA	74; 190
Aquisição de Materiais para Tratamento de Água em Ações deste SAAE NF 11201	23.520,00	Saga Medição LTDA	264
Aquisição de Material de Tratamento D'AGUA (Cloro LIQUEFEITO CIL. CAP 68K)	73.287,68	Norteste Equip. e Serviços P/ Gases LTDA	9; 7; 82; 75; 118; 149; 183; 214; 248; 283; 346; 331.

O defendente alega que foram realizados os Pregões de nº 01/2017, 02/2017 e 04/2017 e anexa comprovantes de protocolo de envio a esta Corte.

Ao consultar o SAGRES, constatei a existência de:

- **Documento TC 30.206/17**, referente ao **Pregão Presencial 02/2017**, cujo objeto foi a **aquisição de materiais hidráulicos**:
 - O proponente vencedor foi **ANDERSON GONÇALVES COSTA ME**;
 - As peças disponíveis no SAGRES são o Edital e o Contrato, no valor de **R\$ 96.333,23**.
- **Documento TC 26.357/17**, referente ao **Pregão Presencial 01/2017**, cujo objeto foi a **aquisição de cloro, gás liquefeito e sulfato de alumínio granulado, para tratamento de água potável para consumo humano**:
 - Os proponentes vencedores foram **SABARÁ QUIMICOS E INGREDIENTES** e **BAUMINAS QUIMICA N/NE LTDA**;
 - As peças disponíveis no SAGRES são o **Edital** e os **Contratos**, sendo os valores de **R\$ 95.200,00** com a **SABARÁ QUIMICOS E INGREDIENTES** e **R\$ 120.000,00** com a **BAUMINAS QUÍMICA N/NE LTDA**.

Não foram localizados outros documentos de licitações relacionados às despesas questionadas pela Auditoria.

De fato, conquanto haja indícios de realização de procedimentos licitatórios para duas das quatro despesas tidas como não licitadas, o gestor, tendo a oportunidade de esclarecer o assunto, não apresentou os certames. Ademais, os documentos contidos no SAGRES são insuficientes para afastar a eiva porque a licitação não está disponível em sua integralidade.

Permanece, portanto, o entendimento de que houve despesa desprovida de licitação prévia obrigatória, o que constitui **falha relevante**, principalmente considerando o volume da despesa em face das despesas totais do exercício (**20,07%** do total empenhado) e ainda pela natureza da despesa, totalmente previsível, posto que relacionada diretamente à atividade fim da autarquia. Entretanto, como não houve indicativo, por parte da Auditoria, de sobrepreço nas aquisições, não devem, as contas,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

sofrerem a imoderada reprovação, cabendo as ressalvas, bem como aplicação de multa ao gestor responsável.

- **Contratação de serviços por inexigibilidade de licitação em desacordo com a Lei 8.666/93**

A Unidade Técnica questionou a contratação de serviços jurídicos e contábeis por inexigibilidade licitatória, sendo acompanhado, em suas restrições, pelo Parquet.

Sobre o assunto, contudo existe sólida e pacífica posição deste Tribunal pela possibilidade da contratação direta de tais serviços. Em face dos numerosos precedentes, e considerando ainda que nenhum questionamento foi feito quanto à realização dos serviços ou ao preço praticado, entendo que a falha deve ser desconsiderada.

- **Classificação incorreta de despesa de pessoal em Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física**

- **Alto número de contratações por excepcional interesse público, para serviços rotineiros, em desacordo com a Constituição Federal**

Relativamente à gestão de pessoal, a Auditoria entendeu que despesas com a contratação de serviços como manutenção, elaboração de GFIP MENSAL, assessoria jurídica e contábil não poderiam ser classificadas como “outros serviços de terceiros – pessoa física” por terem caráter rotineiro e se repetirem regularmente ao longo do exercício.

Discordo, com a devida vênia, do posicionamento técnico. Contratações de serviços a pessoas físicas são possíveis pelo ordenamento jurídico e, muitas vezes, representam a possibilidade legal de suprir necessidades de órgãos de reduzido quadro de pessoal, que não comportaria a admissão, em caráter permanente, de servidores para tarefas que podem deixar de ser necessárias ou são específicas ao ponto não justificar a existência de cargo público. Essas necessidades muitas vezes também não se enquadram no conceito de contratação por excepcional interesse público. Creio ser de excessivo rigor a imposição de penalidade ao gestor por esse motivo, mas nada obsta sejam efetuadas recomendações quanto à matéria.

Por fim, o elevado número de contratados por excepcional interesse público na composição do quadro de pessoal da Autarquia merece reprimenda. Contratos por excepcional interesse públicos devem, por sua própria natureza, representar percentual reduzido dos vínculos de um órgão público. No SAAE, em 2017, eram 8 (oito) contratados por excepcional interesse público contra 5 (cinco) servidores efetivos e 1 (um) comissionado.¹

A falha da gestão de pessoal deve ensejar ressalvas às contas, além de fundamentar a aplicação da penalidade pecuniária constante do art. 56 da LOTCE.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Isto posto, voto no sentido de que esta Câmara:

1. **REGULARIDADE COM RESSALVAS** das contas do Diretor do **Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Baía da Traição - SAAE**, Sr. **Márcio Santos da Silva**, relativas ao exercício de **2017**;
2. **APLICAÇÃO DE MULTA** NO VALOR DE R\$ 2.000,00 (dois mil reais) ao Sr. **Márcio Santos da Silva**, com fundamento no artigo 56, II, da LOTCE/PB;
3. **RECOMENDAÇÃO** à gestão no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal e das normas infraconstitucionais pertinentes, a fim de não repetir as falhas ora constatadas, em especial: a) observar com rigor a Lei de Licitações e as normas que regem a contabilidade pública; b) providenciar a reestruturação do quadro de pessoal da autarquia, por meio da realização de concurso público, com vistas à admissão de pessoal para ocupar cargos efetivos; e c) zelar pelo equilíbrio orçamentário e financeiro da autarquia, bem como pela ação planejada na elaboração do orçamento.

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TRIBUNAL

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO TC-04.927/18, os MEMBROS da 2ª Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-Pb), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, ACORDAM em:

1. ***JULGAR REGULARES COM RESSALVAS as contas do Diretor do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Baía da Traição - SAAE, Sr. Márcio Santos da Silva, relativas ao exercício de 2017;***
2. ***APLICAR MULTA no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), correspondente a 38,62 UFR/PB, ao Sr. Márcio Santos da Silva, com fundamento no artigo 56, II, da LOTCE/PB, assinando-lhe o prazo de sessenta (60) dias, a contar da data da publicação do presente Acórdão, para efetuar o recolhimento ao Tesouro Estadual, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, a que alude o art. 269 da Constituição do Estado, a importância relativa à multa, cabendo ação a ser impetrada pela Procuradoria Geral do Estado (PGE), em caso do não recolhimento voluntário devendo-se dar a intervenção do Ministério Público Comum, na hipótese de omissão da PGE, nos termos do § 4º do art. 71 da Constituição Estadual; e***
3. ***RECOMENDAR à gestão do SAAE no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal e das normas***



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

infraconstitucionais pertinentes, a fim de não repetir as falhas ora constatadas, em especial: a) observar com rigor a Lei de Licitações e as normas que regem a contabilidade pública; b) providenciar a reestruturação do quadro de pessoal da autarquia, por meio da realização de concurso público, com vistas à admissão de pessoal para ocupar cargos efetivos; e c) zelar pelo equilíbrio orçamentário e financeiro da autarquia, bem como pela ação planejada na elaboração do orçamento.

*Publique-se, intime-se e cumpra-se.
Sessão remota da 2ª Câmara do TCE-Pb.
João Pessoa, 25 de agosto de 2020.*

LCSS

Assinado 26 de Agosto de 2020 às 13:56



Cons. André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO

Assinado 26 de Agosto de 2020 às 10:29



Cons. em Exercício Antônio Cláudio Silva Santos
RELATOR

Assinado 28 de Agosto de 2020 às 08:12



Marcílio Toscano Franca Filho
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO