TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05437/17

Origem: Prefeitura Municipal de São José de Caiana
Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2016
Responsável: José Walter Marinho Marsicano Júnior (ex-Prefeito)
Advogado: John Johnson Gonçalves Dantas de Abrantes (OAB/PB 1663)
Contadora: Clair Leitão Martins (CRC/PB 4395/O)
Denunciante: José Leite Sobrinho (Prefeito eleito em 2016)
Advogado: Paulo Ítalo de Oliveira Vilar (OAB/PB 14233)
Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de São José de Caiana. Exercício de 2016. Acúmulo da dupla função política e administrativa, respectivamente, de executar orçamento e de captar receitas e ordenar despesas. Competência prevista na CF, art. 71, inciso II, e na LOTCE/PB, art. 1º, inciso I, para julgar a prestação de contas de gestão administrativa de recursos públicos. Déficits orçamentário e financeiro. Insuficiência financeira em final de mandato. Descumprimento de obrigações previdenciárias. Inobservância de normativos do TCE/PB. Falhas no controle do patrimônio público. Atendimento parcial da LRF. Denúncias parcialmente procedentes. Irregularidade das contas. Multa. Recomendação. Representação. Comunicação.

ACÓRDÃO APL – TC 00395/19

RELATÓRIO

1. O presente processo trata da prestação de contas anual do Senhor JOSÉ WALTER MARINHO MARSICANO JÚNIOR, na qualidade de Prefeito do Município de **São José de Caiana**, relativa ao exercício de **2016**.

2. A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o **relatório inicial** de fls. 2542/2650, através do Auditor de Contas Públicas José Alexandre da Silva, 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;

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05437/17

2.2. Segundo dados do IBGE (censo 2010 - estimativa 2015) o Município de **São José de Caiana** possui 6.256 **habitantes**, sendo 2.841 habitantes da zona urbana e 3.415 habitantes da zona rural;

2.3. A **lei orçamentária anual** (Lei 330/2015) **estimou** a **receita** em R$24.679.512,88 e fixou a **despesa** em igual valor, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R$12.339.756,44, correspondendo a 50% da despesa fixada na LOA;

2.4. Foram **abertos** créditos adicionais suplementares no montante de R$5.428.840,19, com indicação das devidas fontes de recursos, sendo utilizados R$4.020.681,70;

2.5. A **receita total arrecadada** correspondeu a R$14.478.700,99, sendo R$14.086.040,25 em receitas **correntes**, já foi descontado o montante de R$1.861.544,83 repassado ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEB, e R$392.660,74 em receitas de **capital**;

2.6. A **despesa executada** totalizou R$14.614.962,76, sendo R$614.157,01 do Poder Legislativo. Quanto às categorias econômicas, foram executados R$13.342.369,66 em despesas **correntes** (R$612.157,01 do Poder Legislativo) e R$1.272.593,10 em despesas de **capital (**R$2.000,00 do Poder Legislativo);

2.7. O **balanço orçamentário consolidado** apresentou **déficit** equivalente a 0,94% (R$136.261,77) da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R$919.354,00, distribuído entre caixa (R$2.164,57) e bancos (R$917.189,43) nas proporções de 0,24% e 99,76%, respectivamente; e o **balanço patrimonial consolidado** consignou **déficit financeiro** (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R$627.955,73;

2.8. Foram realizados 6 **procedimentos licitatórios** para despesas de R$357.806,64. Houve indicação de R$382.745,69 de licitações não informadas e R$189.569,93 de despesas não licitadas;

2.9. Os gastos **com obras** e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R$393.169,71, correspondendo a 2,69% da despesa orçamentária do Poder Executivo;

2.10. Os **subsídios** percebidos pelo Prefeito foram de R$108.000,00. Já os do Vice-Prefeito foram de R$54.000,00. Não houve indicação de excesso;

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05437/17

2.11. DESPESAS CONDICIONADAS:

2.11.01. FUNDEB: aplicação do montante de R$2.544.653,64, correspondendo a **72,12%** dos recursos do FUNDEB (R$3.528.420,03) na remuneração do magistério da educação básica. O saldo não comprometido do FUNDEB ao final do exercício foi de R$0,00 (0% da receita do Fundo), atendendo ao máximo de 5% estabelecido no § 2º do art. 21 da Lei 11.494/2007;

2.11.02. Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE): aplicação do montante de R$3.460.717,13, correspondendo a **33,57%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R$10.308.064,77;

2.11.03. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE): aplicação do montante de R$2.187.219,26, correspondendo a **22,44%** das receitas componentes da base de cálculo – RIT menos deduções legais (R$9.746.934,19);

2.11.04. Pessoal (Poder Executivo): gastos com pessoal do Poder Executivo de R$6.361.660,72 correspondendo a **45,16%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R$14.086.040,25;

2.11.05. Pessoal (Ente): gasto do pessoal do Município, após a inclusão dos gastos do Poder Legislativo, no montante de R$363.659,98, totalizou R$6.725.320,70, correspondendo a **47,74%** da RCL;

2.11.06. Caso as obrigações patronais sejam adicionadas aos cálculos de pessoal, o percentual do Município passará para **50%** e o do Executivo para **46,81%**;

2.12. Ao final do exercício, o quadro de **pessoal** do Poder Executivo era composto de 281 servidores distribuídos da seguinte forma:

Tipo de Cargo	Jan	AV%	Abr	AV%	Ago	AV%	Dez	AV%	Jan/Dez AH%
Comissionado	63	23,16	93	29,25	89	27,73	14	4,98	-77,78
Contratação por excepcional interesse público	6	2,21	7	2,20	7	2,18	7	2,49	16,67
Efetivo	196	72,06	211	66,35	218	67,91	253	90,04	29,08
Eletivo	7	2,57	7	2,20	7	2,18	7	2,49	0,00
Inativos / Pensionistas	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00
T O T A L	272	100,00	318	100,00	321	100,00	281	100,00	3,31

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	395	7,90
2 - SÉRIE HISTÓRICA E FREQUÊNCIA DE ATUALIZAÇÃO	300	230	7,67
3 - USABILIDADE	200	160	8,00
PONTUAÇÃO TOTAL	**1.000**	785	7,85

Fonte: http://tce.pb.gov.br/indice-de-transparencia-publica/relatorio-diagnostico-transparencia-publica/sao-jose-de-caiana

2.15. A **dívida** municipal ao final do exercício correspondia a R$10.938.937,61, representando 77,66% da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 14,34% e 85,66%, entre dívida flutuante 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	608.973,43	608.973,43
Previdência (RGPS)	8.710.851,14	8.710.851,14
Previdência (RPPS)	0,00	0,00
Empresa de Fornecimento do serviço de água e Esgoto	4.567,34	4.567,34
Empresa de Fornecimento do serviço de energia elétrica	0,00	0,00
PARCELAMENTO - FGTS	50.087,00	50.087,00

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	9.369.911,57	66,52	16.903.248,30	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*

2.16. Ao final do exercício, foi indicada **insuficiência financeira** para pagamentos de curto prazo, no último ano do mandato, no valor de R$516.299,06:

Especificação	Valor (R$)
1. Disponibilidades em 31/12/2016	919.354,00
2. Restos a Pagar	804.456,85
3. Depósitos	631.196,21
4. Consignações	0,00
5. Ajustes	0,00
6. Disponibilidade de Caixa Ajustada (1-2-3-4-5)	**-516.299,06**
Saldo Insuficiente para saldar compromisso a curto prazo R$ 516.299,06	

Fonte: PCA, SAGRES, Anexo XX e Constatações da Auditoria

2.17. Repasse ao **Poder Legislativo** no montante de R$614.157,00, representando 7% da receita tributária do exercício anterior. O repasse correspondeu a 87,74% do valor fixado no orçamento (R$700.000,00);

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$232.249,76, estando R$1.174.809,63 abaixo da estimativa de R$1.407.059,39;

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. Houve registro de **denúncias** neste Tribunal relativas ao exercício em análise, impetradas pelo Prefeito eleito em 2016, Senhor JOSÉ LEITE SOBRINHO:

2.20.01. Processo TC 16999/19 - refere-se à denúncia sobre nomeação de servidores nos últimos 180 dias do término do mandato, aumentando despesa com pessoal, bem como falha na convocação de candidatos. Por meio da Decisão Singular DS2 – TC 00024/16, foi expedida medida cautelar, determinando, dentre outras medidas, que o gestor se abstivesse de promover qualquer nomeação de candidatos aprovados no concurso público. Também foi determinada a citação do interessado para apresentação de defesa, a qual foi oferecida por meio do Documento TC 05063/17, ainda pendente de análise;

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05437/17

2.20.02. Documento TC 62399/16 - cuida de denúncia sobre descumprimento da Resolução Normativa RN - TC 03/2016, referente à transmissão de cargos aos novos Prefeitos eleitos em 2016;

2.20.03. Documento TC 60213/16 - reporta-se à denúncia sobre dilapidação da frota de veículos e máquinas do Município;

2.21. Foi realizada **diligência** in loco no período de 23 a 27 de julho de 2018;

2.22. Ao término da análise envidada, 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. 2668/2706), sendo analisada pela Auditoria em relatório de fls. 2713/2722, através do ACP João Kennedy Rodrigues Gonçalves e Chefe de Divisão ACP Sebastião Taveira Neto, no qual foi registrada a permanência das seguintes eivas:

3.1. Ocorrência de déficit na execução orçamentária, sem adoção de providências, no valor de R$136.261,77;

3.2. Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício, no valor de R$627.955,73;

3.3. Ausência de informações de procedimentos licitatórios no SAGRES;

3.4. Não apresentação, durante inspeção in loco, dos procedimentos licitatórios realizados;

3.5. Contração de obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato sem que haja disponibilidade financeira;

3.6. Não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição previdenciária, no valor de R$1.174.809,63;

3.7. Descaso da administração municipal com o patrimônio público;

3.8. Descumprimento das regras relativas à transmissão de cargos estabelecidas em Resolução do TCE;

3.9. Aumento de gastos com pessoal no período de cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato.

4. Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer da lavra da Procuradora Isabella Barbosa Marinho Falcão (fls. 2725/2736), opinou pela(o):

a) **Emissão de PARECER CONTRÁRIO** à aprovação das contas do Prefeito Municipal de São José de Caiana, ***Sr. José Walter Marinho Marsicano Junior,*** relativas ao exercício de 2016;

b) **Julgamento pela IRREGULARIDADE** das contas de gestão do Prefeito acima referido;

c) **DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL** aos preceitos da LRF;

d) **APLICAÇÃO DE MULTA** ao citado gestor, com espeque no artigo 56, inciso II, da LOTCE/PB, por transgressão a regras constitucionais e legais;

e) **RECOMENDAÇÃO** à administração municipal no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais pertinentes, a fim de não repetir as falhas ora detectadas.

f) **COMUNICAÇÃO** à Receita Federal do Brasil, acerca da irregularidade relativa ao recolhimento de contribuições previdenciárias devidas ao INSS.

5. Retrospectivamente, o referido gestor obteve os seguintes resultados em exercícios anteriores, conforme decisões cadastradas no Sistema TRAMITA:

Exercício 2013: Processo TC 04147/14. Parecer PPL – TC 00086/17 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00473/17 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão, **atendimento parcial** da LRF, **multa**, **representação** e **recomendação**);

Exercício 2014: Processo TC 04063/15. Parecer PPL – TC 00217/16 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00810/16 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão, **atendimento parcial** da LRF, **multa** e **recomendação**). Foi apresentado Recurso de Revisão;

Exercício 2015: Processo TC 04123/16. Parecer PPL – TC 00146/19 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00313/19 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão, **atendimento parcial** da LRF, **multa**, **representação**, **comunicação** e **recomendação**).

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

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05437/17

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 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 disseca todo o conteúdo dos incisos **I** e **II**, do art. 71, da *Lex Mater*:

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

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

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

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

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

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

Ocorrência de déficit na execução orçamentária, sem adoção de providências, no valor de R$136.261,77. Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício, no valor de R$627.955,73.

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

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05437/17

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

"É certo que o advento da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, representou um avanço significativo nas relações entre o Estado fiscal e o cidadão. Mais que isso, ao enfatizar a necessidade da accountability, atribuiu caráter de essencialidade à gestão das finanças públicas na conduta racional do Estado moderno, reforçando a idéia de uma ética do interesse público, voltada para o regramento fiscal como meio para o melhor desempenho das funções constitucionais do Estado." [1]

Tangente ao **déficit na execução orçamentária**, observa-se que, segundo consta no balanço orçamentário consolidado, a execução da receita totalizou R$14.478.700,99, correspondendo a 58,66% da receita prevista. Por sua vez, a execução da despesa somou R$14.614.962,76, representando 59,22% da despesa fixada. Assim, registrou-se um déficit na execução orçamentária no montante de R$136.261,77, correspondendo a 0,94% da receita arrecadada. Do mesmo modo, o **déficit financeiro** (R$627.955,73), correspondeu a 4,34% da receita arrecadada.

Nesse contexto, levando-se em consideração a frustração da receita total inicialmente prevista para o exercício, reflexo de um deficiente planejamento da arrecadação, **cabe a expedição de recomendação** na busca do equilíbrio orçamentário e financeiro, em cumprimento integral da Lei de Responsabilidade Fiscal, evitando o comprometimento das gestões futuras.

Ausência de informações de procedimentos licitatórios no SAGRES. Não apresentação, durante inspeção in loco, dos procedimentos licitatórios realizados.

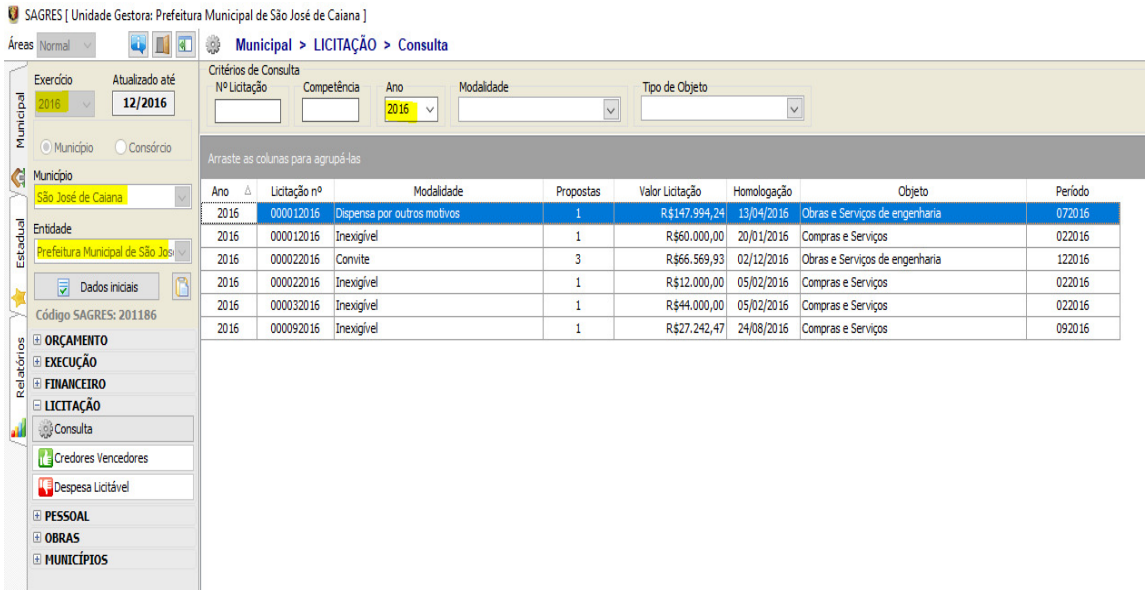
O Órgão de Instrução indicou como mácula a ausência de informações de procedimentos licitatórios no SAGRES, bem como o não fornecimento de licitações durante a inspeção *in loco* realizada (conforme quadros constantes da fl. 2548/2549).

Na defesa ofertada, o gestor argumentou que os procedimentos de licitação foram integralmente registrados no sistema SAGRES e devidamente entregues aos membros da Auditoria quando da inspeção in loco realizada na Edilidade.

Contudo, a despeito da alegação, a Auditoria manteve o entendimento, porquanto não foram acostados elementos comprobatórios de que os registros haviam sido feitos no SAGRES e de que os procedimentos solicitados tinham sido entregues à Auditoria quando da inspeção.

[1] 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.

A fim de averiguar se as licitações indicadas pelo Corpo Técnico teriam sido registradas no SAGRES, procedeu-se à consulta naquele Sistema, sendo observado que os certames, de fato, não foram cadastrados. Veja-se imagem extraída do SAGRES:



Consoante se observa, constam registradas apenas 04 inexigibilidades, 01 dispensa e 01 convite, de forma que os procedimentos indicados pela Auditoria, de fato, não foram inseridos no Sistema. Desta forma, permanece a eiva inicialmente indicada. Idêntica circunstância ocorre em relação às licitações tidas por não entregues durante a inspeção, já que não há documento comprobatório atestando o contrário. No ponto, além da **aplicação da sanção pecuniária**, por descumprimento de comandos normativos, cabe a expedição de recomendações, a fim de que as eivas não se repitam futuramente.

Contração de obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato sem que haja disponibilidade financeira.

No caso em comento, constatou-se **insuficiência financeira**. 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.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05437/17

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$790.822,70:

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

Processo: Prefeitura Municipal de São José de Caiana
Ano: Exercício: 2016 | Período: 01/05/2016 a 31/12/2016
Unid. Gestora:
Relatório: EMPENHOS

Empenho nº	Dt Empenho	Mês	Empenhado	Liquidado	Pago	A Pagar
+ Elemento : Aquisição de Imóveis			R$ 83.000,00	R$ 83.000,00	R$ 83.000,00	R$ 0,00
+ Elemento : Contratação por Tempo Determinado			R$ 189.851,28	R$ 189.851,28	R$ 189.851,28	R$ 0,00
+ Elemento : Contribuições			R$ 23.486,00	R$ 23.816,00	R$ 23.486,00	R$ 0,00
+ Elemento : Despesas de Exercícios Anteriores			R$ 27.857,12	R$ 27.857,12	R$ 27.857,12	R$ 0,00
+ Elemento : Equipamentos e Material Permanente			R$ 184.142,50	R$ 184.142,50	R$ 184.142,50	R$ 0,00
+ Elemento : Indenizações e Restituições			R$ 37.343,95	R$ 38.443,95	R$ 36.463,95	R$ 880,00
+ Elemento : Material de Consumo			R$ 1.337.906,90	R$ 1.439.141,90	R$ 1.305.065,66	R$ 32.841,24
+ Elemento : Material, Bem ou Serviço para Distribuição Gratuita			R$ 7.126,00	R$ 6.126,00	R$ 4.126,00	R$ 3.000,00
+ Elemento : Obras e Instalações			R$ 252.063,51	R$ 189.978,53	R$ 148.000,77	R$ 104.062,74
+ Elemento : Obrigações Patronais			R$ 19.072,68	R$ 19.072,68	R$ 19.072,68	R$ 0,00
+ Elemento : Obrigações Tributárias e Contributivas			R$ 14.178,94	R$ 14.178,94	R$ 14.178,94	R$ 0,00
+ Elemento : Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas			R$ 29.331,00	R$ 29.331,00	R$ 29.331,00	R$ 0,00
+ Elemento : Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física			R$ 1.382.524,42	R$ 1.384.756,42	R$ 1.371.144,42	R$ 11.380,00
+ Elemento : Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica			R$ 1.061.712,47	R$ 1.084.929,51	R$ 1.047.718,47	R$ 13.994,00
+ Elemento : Premiações Culturais, Artísticas, Desportivas e Outras			R$ 59.799,00	R$ 59.799,00	R$ 59.799,00	R$ 0,00
+ Elemento : Principal da Dívida Contratual Resgatado			R$ 242.658,67	R$ 242.658,67	R$ 242.658,67	R$ 0,00
+ Elemento : Sentenças Judiciais			R$ 52.401,69	R$ 52.401,69	R$ 52.401,69	R$ 0,00
+ Elemento : Serviços de Consultoria			R$ 64.450,00	R$ 64.450,00	R$ 64.450,00	R$ 0,00
+ Elemento : Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil			R$ 4.338.771,64	R$ 4.471.491,92	R$ 3.714.106,92	R$ 624.664,72
			R$ 9.407.677,77	R$ 9.605.427,11	R$ 8.616.855,07	R$ 790.822,70

<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$571.253,54, bem como o valor igualmente proporcional relativo às obrigações com consignações na quantia de R$491.987,86 (demonstrativo consolidado da dívida flutuante - fl. 151).

Somando-se todos os valores chega-se ao total de R$1.854.064,10. Se confrontado com a disponibilidade de caixa do final do exercício (R$919.354,00), a insuficiência financeira alcança a cifra de R$934.710,10. Os pressupostos básicos de uma gestão fiscal responsável, pois, não foram minimamente observados, justificando a emissão de **parecer contrário** e aplicação de **multa** por descumprimento da lei.

Não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição previdenciária, no valor de R$1.174.809,63.

Segundo o levantamento técnico, o valor estimado das contribuições devidas à previdência foi de R$1.407.059,39, enquanto que o montante efetivamente pago pela edilidade teria sido de R$232.249,76.

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$6.361.660,72.

Em sua defesa, o gestor reivindicou a inclusão de outros valores também recolhidos ao INSS para chegar a uma cifra de R$550.179,07 (fl. 2683).

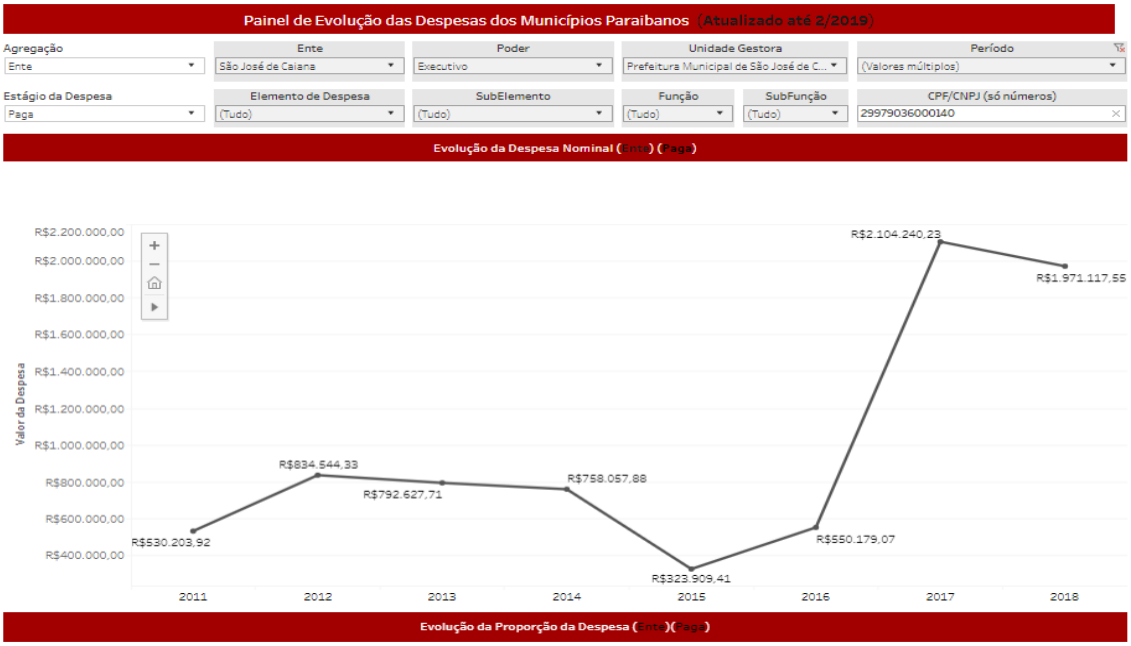
De fato, ao indicar as obrigações patronais pagas, o Órgão Técnico consignou apenas as despesas do elemento 13 (obrigações patronais) empenhadas pela Prefeitura Municipal. Ocorre que, durante o exercício em comento, também houve despesas em favor do INSS no elemento de despesa 71, relativas a parcelamentos de débito previdenciário, no montante de R$317.929,31.

Somando, pois, todos os gastos em favor da Autarquia Previdenciária Federal, chega-se ao montante de R$550.179,07, correspondendo a **39,1%** das obrigações patronais estimadas para o exercício (fonte: https://sagresonline.tce.pb.gov.br/#/municipal/execucao-orcamentaria/empenhos).

Na gestão 2013 – 2016 era comum deixar de realizar pagamentos de contribuições previdenciárias em favor do INSS (CNPJ: 29.979.036/0001-40), alcançando a situação mais crítica justamente no final do mandato entre 2015 e 2016, conforme se pode constatar do Painel de Acompanhamento da Gestão – Evolução da Despesa Orçamentária Municipal, somente vindo a melhorar na atual gestão (informações disponíveis no portal.tce.pb.gov.br e no aplicativo de celular NOSSO TCE PB):

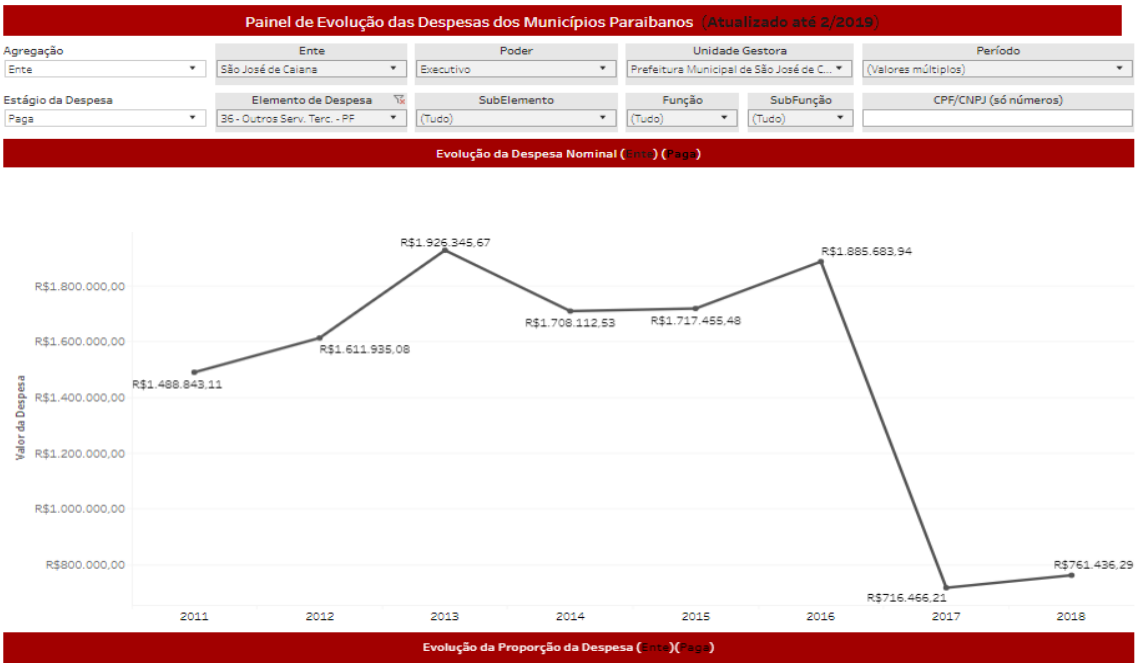
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05437/17



Como se observa, as contribuições patronais ao INSS, pelo CNPJ 29.979.036/0001-40, decaíram de R$758 mil em 2014 para R$323 mil em 2015, com uma modesta reação em 2016. Já em 2017 e 2018 as contribuições previdenciárias patronais ascenderam para R$2 milhões em média.

Em contrapartida as contratações precárias de pessoal como serviços de terceiros por pessoas físicas se apresentaram em sentido inverso, no patamar de quase dois milhões entre 2013 e 2016, caindo para menos da metade na gestão seguinte iniciada em 2017:



Ou seja, enquanto as contratações precárias se mantinham com valores elevados, a Prefeitura não pagava as contribuições previdenciárias patronais devidas.

Convém esclarecer, por oportuno, caber 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.

Tal circunstância, à luz dos precedentes desta Corte de Contas, induz à **emissão de parecer contrário** à aprovação das contas, além de refletir infração à norma leal, atraindo a **aplicação de multa** ao responsável e **comunicação** à Receita Federal do Brasil.

Descaso da administração municipal com o Patrimônio Público.

A Auditoria, a partir da denúncia formulada por meio do Documento TC 60213/16, apontou a existência de mácula que reflete descontrole e desorganização da gestão patrimonial do ente, decorrente da existência de veículos sucateados e/ou com problemas, sem condições de uso e, quando da inspeção *in loco*, verificou-se existência de veículos com restrições de uso e/ou danificados. Anexou as seguintes fotos:

A defesa argumentou que não houve descaso com o patrimônio e que os veículos se encontravam parados à época da inspeção em razão de terem sido depredados pela população.

O controle da gestão sob os enfoques patrimonial, contábeis, orçamentários, financeiros e operacionais se insere no rol de atribuições outorgadas pela Carta da República às Cortes de Contas.

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

Descumprimento das regras relativas à transmissão de cargos estabelecidas em Resolução do TCE.

Foi registrado no exame envidado, conforme denúncia, o descumprimento de regras relativas à transmissão de cargos, conforme normativo editado por esta Corte de Contas. Segundo levantamento da Auditoria, com exceção dos aspectos relacionados Secretaria de Saúde Municipal, não houve transição de governo, de forma que a gestão municipal deixou de repassar informações e documentos à nova gestão eleita no pleito de 2016.

Na defesa ofertada, o interessado argumentou que realizou a transição de governo, conforme determinado pela Resolução Normativa RN - TC 03/2016. Porém, em razão de não ter anexado documentos hábeis à comprovação da alegação, a Auditoria manteve o entendimento outrora externado.

Consoante se observa, houve descumprimento de normativo deste Tribunal, cuja finalidade era de orientar e facilitar a transição entre o governo anterior e aquele que iria assumir o próximo mandato. Não tendo sido, pois, cumprida o regramento editado, cabe a aplicação de **multa**.

Aumento de gastos com pessoal no período de cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato.

Tramita no âmbito desta Corte de Contas o Processo TC 16999/16, cujo conteúdo refere-se à denúncia, noticiando possíveis irregularidades na nomeação de servidores por parte do então Prefeito, em descumprimento ao disposto no art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, segundo o qual é vedado o aumento de despesa com pessoal nos últimos 180 dias anteriores ao término do mandato.

No relatório inicial emitido naqueles autos, a Auditoria asseverou a impossibilidade de apurar, em tempo hábil, a denúncia em comento, sugerindo a expedição de recomendação para que o então Prefeito se abstivesse de efetuar admissões, a qualquer título, das quais decorresse aumento efetivo de despesa com pessoal.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05437/17

Diante da sugestão da Unidade Técnica, foi proferida a Decisão Singular DS2 – TC 00024/16 pelo então relator da matéria, Conselheiro Arnóbio Alves Viana, por meio da qual foi expedida medida cautelar determinando ao então Prefeito que se abstivesse de realizar qualquer nomeação de candidatos aprovados em concurso público dentro do prazo fixado pela LRF. Ainda, foi determinada a citação, facultando oportunidade de se manifestar sobre a denúncia formulada.

Devidamente citado, o interessado apresentou seus esclarecimentos (Documento TC 05063/17), estando atualmente o referido processo no Departamento Especial de Auditoria (DEA) para fins de elaboração de relatório de análise de defesa.

Registre-se não ser todo ato de admissão alcançado pela vedação legal, mas tão somente aqueles que resultem aumento da despesa com pessoal, sendo perfeitamente possível admitir servidores sem que tal ação necessariamente reflita em aumento desta espécie de gasto.

No caso em testilha, a partir de informações coletadas no SAGRES, observa-se que, no exercício de 2016, durante o período de julho a dezembro daquele ano (180 dias anteriores ao término do mandato), houve aumento do quantitativo de servidores efetivos, passando de 218 para 253 ao término do ano. Contrariamente, naquele mesmo período, houve diminuição da quantidade de servidores comissionados, passando de 86 para 14. Veja-se quadro informativo extraído daquele Sistema:

Tipo de Cargo	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ
Inativos / Pensionistas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	1	0
Efetivo	196	195	194	211	217	217	**218**	218	218	211	235	**253**
Eletivo	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
Comissionado	63	75	92	93	68	83	**86**	89	89	52	47	**14**
Contratação por excepcional interesse público	6	6	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
TOTAL	272	283	300	318	299	314	318	321	321	283	297	281

Sob outro prisma, de acordo com as informações produzidas na presente prestação de contas, a despesa com pessoal do Poder Executivo alcançou o percentual de 45,16% da Receita Corrente Líquida, atendendo ao limite máximo previsto na LRF.

Nesse contexto, não se pode afirmar, categoricamente, que houve aumento da despesa com pessoal nos últimos 180 dias anteriores ao término do mandato do ex-gestor municipal. Para tanto, seria necessário estudo mais aprofundado a partir do qual houvesse levantamento evolutivo da desta espécie de gasto, demonstrando que efetivamente a elevação tenha ocorrido.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05437/17

Por todo o exposto, sobre a PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO ADMINISTRATIVA DE RECURSOS PÚBLICOS, a cargo do Senhor JOSÉ WALTER MARINHO MARSICANO JÚNIOR, na qualidade de Prefeito e Ordenador de Despesas do Município de **São José de Caiana**, relativa ao exercício de **2016**, VOTO no sentido de que este Tribunal decida:

I) CONHECER e **JULGAR PARCIALMENTE PROCEDENTES** as denúncias impetradas, comunicando-se aos interessados;

II) DECLARAR O ATENDIMENTO PARCIAL às exigências da LRF, parcial em razão dos déficits orçamentário e financeiro, bem como da insuficiência financeira em final de mandato;

III) JULGAR IRREGULARES 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 da insuficiência financeira em final de mandato e do descumprimento de obrigações previdenciárias;

IV) APLICAR MULTA de **R$5.000,00** (cinco mil reais), valor correspondente a **98,85 UFR-PB** (noventa e oito inteiros e oitenta e cinco centésimos de Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba), contra o Senhor JOSÉ WALTER MARINHO MARSICANO JÚNIOR, com fulcro no art. 56, II e IV, da LOTCE 18/93, em razão da insuficiência financeira em final de mandato, do descumprimento de obrigações previdenciárias, da inobservância de normativos deste Tribunal e das falhas no controle do patrimônio público, **ASSINANDO-LHE O PRAZO de 30 (trinta) dias**, contado da publicação desta decisão, para recolhimento da multa ao Tesouro do Estado, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva;

V) 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;

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

VII) COMUNICAR à Procuradoria Geral de Justiça a presente decisão; e

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

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05437/17

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE–PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 05437/17,** sobre a Prestação de Contas de Gestão Administrativa de Recursos Públicos, a cargo do Senhor JOSÉ WALTER MARINHO MARSICANO JÚNIOR, na qualidade de Prefeito e Ordenador de Despesas do Município de **São José de Caiana**, relativa ao exercício de **2016**, **ACORDAM** os MEMBROS do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

I) CONHECER e **JULGAR PARCIALMENTE PROCEDENTES** as denúncias impetradas, comunicando-se aos interessados;

II) DECLARAR O ATENDIMENTO PARCIAL às exigências da LRF, parcial em razão dos déficits orçamentário e financeiro, bem como da insuficiência financeira em final de mandato;

III) JULGAR IRREGULARES 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 da insuficiência financeira em final de mandato e do descumprimento de obrigações previdenciárias;

IV) APLICAR MULTA de **R$5.000,00** (cinco mil reais), valor correspondente a **98,85 UFR-PB**[2] (noventa e oito inteiros e oitenta e cinco centésimos de Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba), contra o Senhor JOSÉ WALTER MARINHO MARSICANO JÚNIOR, com fulcro no art. 56, II e IV, da LOTCE 18/93, em razão da insuficiência financeira em final de mandato, do descumprimento de obrigações previdenciárias, da inobservância de normativos deste Tribunal e das falhas no controle do patrimônio público, **ASSINANDO-LHE O PRAZO de 30 (trinta) dias**, contado da publicação desta decisão, para recolhimento da multa ao Tesouro do Estado, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva;

[2] Regimento Interno do TCE/PB. Art. 140. (...). § 2º. O Acórdão que resultar em imposição de multa ou condenação do responsável ao ressarcimento de valores aos cofres públicos deverá indicar necessariamente o valor do débito em moeda corrente na data da imputação e no correspondente valor em Unidade Financeira de Referência (UFR-PB), ou outro índice que, por determinação legal ou opção do Tribunal, substitua-o como indexador.
Valor da UFR-PB fixado em 50,58 - referente a setembro de 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 05437/17

V) 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;

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

VII) COMUNICAR à Procuradoria Geral de Justiça a presente decisão; e

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

Registre-se, publique-se e cumpra-se.
TCE - Sala das Sessões do Tribunal Pleno.
Plenário Ministro João Agripino.
João Pessoa (PB) 04 de setembro de 2019.

Assinado 9 de Setembro de 2019 às 15:02

Cons. Arnóbio Alves Viana
PRESIDENTE

Assinado 5 de Setembro de 2019 às 14:47

Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR

Assinado 6 de Setembro de 2019 às 09:06

Luciano Andrade Farias
PROCURADOR(A) GERAL