PROCESSO-TC- 04560/15

Direito Constitucional, Administrativo e Financeiro. Poder Executivo Municipal. Administração Direta. Prefeitura de Brejo do Cruz. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2014. Prefeita. Agente Política. Contas de Governo. Apreciação da matéria para fins de emissão de PARECER PRÉVIO. Atribuição definida no art. 71, inciso I, c/c o art. 31, § 1°, da Constituição Federal, no art. 13, § 1°, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1°, inciso IV da Lei Complementar Estadual n° 18/93 – EMISSÃO DE PARECER FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS, exercício 2014. Encaminhamento à consideração da egrégia Câmara de Vereadores ***de Brejo do Cruz****. Através de Acórdão em separado, atribuição definida no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1°, inciso I, da Lei Complementar Estadual n° 18/93,* ***julgar regulares com ressalvas*** *as contas de gestão da Chefe do Executivo, na condição de Ordenadora de Despesas, pelo(a)****.*** *Atendimento integral às exigências da LRF.* ***Representação. Recomendação.***

PARECER PPL-TC-0101 / 2016

RELATÓRIO

Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas Anual (PCA) da gestora do Município de ***Brejo do Cruz****, senhora Ana Maria Dutra da Silva, relativa ao exercício financeiro de* ***2014****. Compõe a PCA o exame das contas de governo, em relação às quais o TCE/PB emitirá Parecer Prévio, a ser submetido ao julgamento político da Câmara Municipal de Brejo do Cruz; e das contas de gestão, que resultará em julgamento técnico das ações atribuídas à Alcaidessa, na condição de ordenadora de despesas.*

A Divisão de Auditoria da Gestão Municipal I – DIAGM I, com base nos documentos insertos nos autos e em outros colhidos durante diligência "in loco", emitiu o relatório inicial (fls. 180/201), no qual foram evidenciados os seguintes aspectos da gestão municipal:

1. Sobre a gestão orçamentária, destaca-se:

- ***a)*** *O orçamento foi aprovado através da Lei Municipal nº 0934/2013, publicada em 16/12/2013, onde as receitas estimadas e despesas fixadas alcançaram o valor de R$ 31.952.365,00. No mesmo instrumento jurídico, foi autorizada abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 50,00% da despesa fixada na LOA (R$ 15.976.185,50). As Leis Municipais nº 939/14 e 940/14 autorizaram abertura de créditos adicionais especiais, no valor de R$ 776.213,00.*
- ***b)*** *Durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares e especiais, nos valores de R$ 6.414.728,00 e R$ 536.213,00, respectivamente, tendo por fonte de recursos a anulação de dotações (R$ 6.950.941,00), o excesso de arrecadação (R$ 15.000,00) e o superavit financeiro (R$ 38.000,00)[1]. A abertura de créditos adicionais foi regularmente amparada por autorização legislativa. Dos créditos abertos, foram utilizados R$ 4.273.568,80.*
- ***c)*** *A receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou o valor de R$ 24.849.771,05, representando 77,77% da previsão inicial.*
- ***d)*** *A despesa orçamentária consolidada realizada atingiu a soma de R$ 22.866.984,61, representando 71,57% da estimativa inicial.*
- ***e)*** *O somatório da Receita de Impostos e das Transferências – RIT – atingiu R$ 13.854.486,10.*
- ***f)*** *A Receita Corrente Líquida – RCL – alcançou o montante de R$ 22.737.863,69.*

2. No tocante aos demonstrativos apresentados*:*

- ***a)*** *O Balanço Orçamentário consolidado apresentou superavit (R$ 1.982.786,44) equivalente a 7,98% da receita orçamentária arrecadada.*

---

[1] *As informações sobre fontes para abertura de créditos adicionais foram colhidas do sistema Sagres. Nos decretos municipais, obtidos quando da inspeção* in loco, *a única fonte consignada foi a anulação de dotações.*

b) *O Balanço Financeiro aponta um saldo para o exercício seguinte na ordem de R$ 5.795.918,88, apropriado quase na totalidade na conta Bancos. Do total, R$ 4.849.807,70 referem-se a disponibilidades do RPPS.*

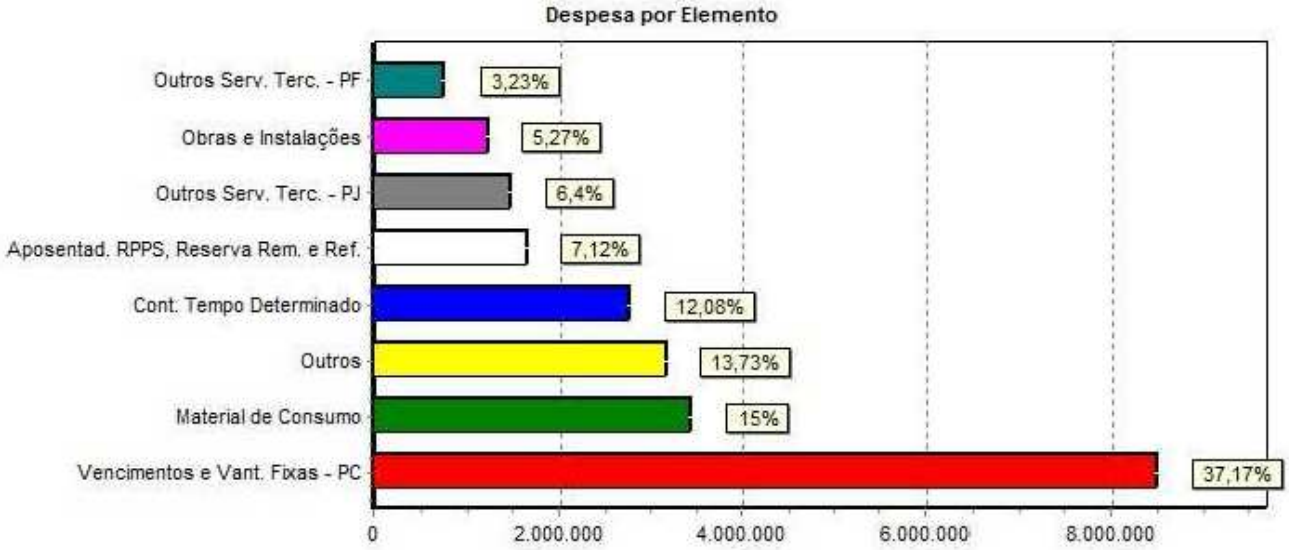
c) *O Balanço Patrimonial consolidado apresenta superavit financeiro (passivo financeiro – ativo financeiro) no valor de R$ 1.587.285,53.*

3. Referente à estrutura da despesa, apresentou a seguinte composição*:*

As remunerações dos Vereadores foram analisadas junto com a Prestação de Contas da Mesa da Câmara Municipal (Processo TC 04424/15), com sentença constante do Acórdão APL – TC – 00693/15, publicado na edição nº 1384 do Diário Oficial Eletrônico em 18/12/2015. Não há alusão a falhas relacionadas à remuneração dos edis.

O item 8 da exordial aponta a inexistência de excesso na remuneração do Chefe do Poder Executivo e de seu substituto constitucional.

O gráfico a seguir ressalta a distribuição percentual dos gastos por elemento de despesa, segundo dados coletados do sistema Sagres:



4. Quanto aos gastos condicionados*:*

a) *A aplicação de recursos do FUNDEB na remuneração e valorização dos profissionais do magistério (RVM) atingiu o montante de R$ 3.927.805,37, equivalente a* ***67,16%*** *das disponibilidades do FUNDEF (limite mínimo=60%). O saldo final na conta do Fundo foi de R$ 147.934,82, representando* ***2,53%*** *do volume de receitas mais rendimentos (limite máximo=5%).*

b) *A aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) alcançou o montante de R$ 3.485.513,64, equivalente a* ***25,16%*** *da RIT (limite mínimo=25%).*

c) *O Município despendeu com saúde a importância de R$ 3.239.167,32, equivalente a* ***24,23%*** *da RIT (limite mínimo=15%).*

d) *As despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R$ 11.262.015,72, correspondendo a* ***49,53****% da RCL (limite máximo=60%);*

e) *As despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R$ 10.761.108,00, correspondendo a* ***47,33****% da RCL (limite máximo=54%).*

Na conclusão da exordial (item 17, fls. 200/201), o Órgão de Instrução apontou o cometimento de diversas irregularidades no curso do exercício de 2014, atribuíveis à senhora Ana Maria Dutra da Silva, Prefeita Municipal de Brejo do Cruz.

Tendo em vista tal constatação, e atendendo aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Relator determinou a intimação dos responsáveis, nos termos do artigo 97 do Regimento Interno do TCE/PB (fl. 343). Após a concessão de pedido de prorrogação de prazo de defesa (fl. 345), foram

apresentadas contrarrazões (fls. 347/356), acompanhadas de documentação de suporte. As peças foram levadas à avaliação técnica da Auditoria, que lavrou seu relatório de análise de defesa (fls. 377/384). Das eivas anotadas na inicial, subsistiram as seguintes:

1. *Registros contábeis incorretos no valor de R$ 3.382.187,81.*
2. *Não-realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações, no montante de R$ 205.376,80.*
3. *Não liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações sobre a execução financeira.*
4. *Cancelamento de dívida ativa sem comprovação de fato motivador.*
5. *Não empenhamento da contribuição previdenciária do empregador devida ao RGPS, no valor de R$ 321.308,77.*
6. *Não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador ao RGPS, no valor de R$ 321.308,77.*

Os autos eletrônicos seguiram à apreciação do Ministério Público de Contas, onde houve a inserção do Parecer nº 00835/16 (fls. 386/391), de autoria do Procurador Bradson Tibério Luna Camelo. Em sintonia com as conclusões promanadas do Corpo de Instrução, assim se pronunciou o Parquet *Especial:*

a) ***Regularidade com ressalvas*** *da Prestação de Contas Anuais da senhora Ana Maria Dutra da Silva, Prefeita Constitucional de Brejo do Cruz, durante o exercício de 2014.*

b) ***Aplicação de multa*** *a supramencionada gestora, com fulcro no art. 56, da LOTCE/PB, em face das transgressões de normas legais.*

c) ***Remessa de cópia*** *dos presentes autos ao Ministério Público Comum, para fins de análise dos indícios de cometimento de atos de improbidade administrativa (Lei 8.429/92) e crimes licitatórios (Lei 8.666/93) pelo Sr. Hildon Régis Navarro.*

d) ***Recomendações*** *à Administração do Município de Brejo do Cruz no sentido de cumprir fidedignamente os ditames da Carta* Magna*, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando a reincidências das falhas ora ventiladas.*

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

VOTO DO RELATOR

O termo controle, em sua acepção moderna, designa a ideia de fiscalização, subjacente ao conceito de verificação de conformidade. Na ciência da Administração, "controlar" é uma das funções essenciais[2], que se concretiza em etapas. Destarte, compõem o núcleo do controle a observação de desempenho, a comparação com metas eventualmente estabelecidas e a adoção de ações corretivas[3]. Examinando a temática sob o prisma da Administração Pública, Hely Lopes Meireles define controle como "a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro". Em tal conceito se funda o sistema de freios e contrapesos, pilar do equilíbrio entre os poderes constituídos dentro de um regime democrático de direito.

Vê-se, portanto, que a função de controle está na essência do bom desempenho da Administração Pública. Sob esse prisma, a nova ordem constitucional estatuiu o chamado "controle externo", entendido como o conjunto de ações desenvolvidas por uma estrutura organizacional que não se subordina à estrutura controlada, objetivando concretizar a fiscalização, verificação e correção de atos. Como apregoa a Lex Mater*, aquele (pessoa física ou jurídica, privada ou pública) que utilize, guarde, gerencie, administre ou, ainda, tenha em sua guarda recursos públicos é obrigado a prestar contas, integral e tempestivamente, à Corte de Contas jurisdicionante – instituição essencial ao exercício do controle externo -, devendo o exame abranger a aderência à legalidade, à legitimidade, à economicidade, à probidade, entre outras. Para tanto, a fiscalização há de ser exercida sob o ponto de vista contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial.*

---

[2] *Consagradas na leitura especializada as funções de planejar, organizar, dirigir e controlar.*
[3] *Idalberto Chiavenato, em Administração Geral e Pública.*

Passo, agora, ao exame pormenorizado das pechas advindas das conclusões expostas nos relatórios de instrução.

– *Registros contábeis incorretos no valor de R$ 3.382.187,81.*

A falha em pauta, apurada no item 5.1.1 do relatório inicial, diz respeito à diferença entre informações sobre o saldo apropriado em Restos a Pagar, registradas no Sagres (R$ 5.195.950,73) e no Balanço Patrimonial (R$ 1.813.762,91). Em suma, a instrução revelou disparidade entre registros que deveriam ser coincidentes.

Em sua defesa, a gestora argumentou que a Prefeitura promoveu cancelamentos de Restos a Pagar Não Processados, afirmando tratar-se de empenhos pendentes de liquidação, que não resultaram na efetivação da despesa. A discrepância se deveu ao fato de que as informações do cancelamento não foram apropriadas pelo Sistema Sagres, fato que, segundo a defendente, também foi observado em outros Municípios.

A eiva pode ser facilmente contornada pela via da ***recomendação****. O Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade, uma ferramenta de notável valor para fins de transparência e múltiplas aplicações para fins de fiscalização, é alimentado pelos próprios entes jurisdicionados. Cabe à Administração Municipal efetuar as correções devidas, de modo a permitir que o Sagres reflita a real situação contábil da urbe.*

– *Não-realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações, no montante de R$ 205.376,80.*

Entende-se por licitação todo o procedimento que determina critérios objetivos visando à seleção da proposta de contratação mais vantajosa para a Administração Pública, tendo por pilares norteadores os princípios da isonomia, proporcionalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade, probidade e eficiência. O objetivo é, pois, a definição de quem vai contratar com a Administração, a quem se associa a proposta mais vantajosa ao interesse público. Sob o ponto de vista da regulamentação, o instituto da licitação sujeita-se a uma dupla disciplina normativa: uma de caráter jurídico, tendo por esteio a Lei 8.666/93; outra de caráter administrativo, que tem no edital sua materialização.

Em síntese, o instituto da licitação consagra a imperiosa necessidade da adoção de procedimentos seletivos prévios às contratações administrativas, estatuindo, para tanto, um regramento amplo e detalhado para a escolha dos postulantes a contratar com os Entes Públicos. Uma vez que os gastos governamentais alcançam cifras expressivas, pretendeu o legislador evitar eventuais favorecimentos, moldando um sistema que estimula a ampla participação e a concorrência, de modo a que se resguarde a mais prestigiosa das pretensões: o interesse público.

As alegações da defesa não foram suficientes para desconstituir as falhas relativas à temática das licitações, gravadas no item 6.0.1 do proêmio. Ao final da marcha processual, o montante de despesas que foram autorizadas sem o amparo de certames licitatórios alcançou R$ 205.376,80, que corresponde a 0,90% do montante das despesas executadas.

A lista dos procedimentos integra a inicial (fl. 188), arrolando o nome de dezessete credores. De saída, avulta-se apenas uma despesa de maior monta, relacionada a serviços de assessoria jurídica. Os pagamentos efetuados beneficiaram o advogado José Odivio Lobo Maia. Esta Corte já consolidou remansosa jurisprudência, admitindo a inexigibilidade para contratação de serviços de assessoria jurídica e contábil.

Todas as demais despesas situam-se em valores módicos, envolvendo atividades comezinhas, tais como poda de árvores, aquisição de gêneros alimentícios, serviços de pedreiro, exames laboratoriais, assistência técnica em informática, entre outros. Os valores desembolsados extrapolaram o limite de dispensa do inciso II, do art. 24 da Lei n° 8.666/93 em quantia de pouca relevância, razão pela qual, excepcionalmente, compreendo ***não se constituir*** *motivo para emissão de parecer contrário à aprovação das contas apresentadas. Contudo, a mácula desenhada* ***representa ressalva*** *na presente PCA, não se esquecendo das* ***recomendações*** *ao gestor para que não repita erros semelhantes.*

– *Não liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações sobre a execução financeira.*

A inconformidade em tela tangencia a análise do cumprimento da Lei de Transparência e da Lei de Acesso à Informação no âmbito da Prefeitura Municipal de Brejo do Cruz.

Este Sinédrio, a partir de cursos, palestras, treinamentos e comunicações aos diversos segmentos da Gestão Pública paraibana, vem difundindo a necessidade e obrigatoriedade de cumprimento dos termos das normas de regência. Em uma ação conjunta com o Ministério Público Estadual, Controladoria Geral da União, Tribunal de Contas da União e Fórum Paraibano de Combate à Corrupção, foram feitos levantamentos para aquilatar a prática da transparência da gestão pública e da Lei de Acesso à Informação pelos Municípios da Paraíba, nos meses de abril, julho e novembro de 2013, bem como em maio, agosto e novembro de 2014.

O TCE/PB também inclui em seus relatórios de análise das prestações de contas municipais, desde a competência de 2012, um espaço reservado para averiguações sobre a existência de Sítio Oficial na Rede Mundial de Computadores. Tal medida materializou-se no item 11.3 da exordial, onde são examinados aspectos relacionados à divulgação de informações de interesse coletivo ou geral, tais como a estrutura organizacional do ente municipal, a execução do orçamento, a realização de procedimentos licitatórios, entre outras.

Realizadas as providências anteriormente citadas, o TCE/PB passou a avaliar, em períodos ordinários e determinados, as medidas adotadas pelas prefeituras, visando o pleno cumprimento da Lei 12.527/2011 e LC 131/2009, para fins de aplicação dos efeitos legais. Tais análises podem, inclusive, gerar reflexos na prestação de contas, com eventual representação aos órgãos competentes.

Compulsando as informações relativas à ultima avaliação da transparência, realizada em junho de 2016, pode-se perceber que o Município de Brejo do Cruz atendeu dezenove dos vinte itens de avaliação, inclusive aqueles relacionados à disponibilização de informação em tempo real. Passível de cumprimento parcial, somente aspecto relativo à transparência de procedimentos licitatórios. A performance da Administração Municipal foi reconhecida no julgamento de recurso de reconsideração interposto nos autos do Processo TC nº 11.224/14. Pela via do Acórdão AC1 – TC 2272/16, o Órgão Fracionário proveu parcialmente o pedido, afastando a multa de R$ 3.967,83, citada pela Auditoria no presente Feito.

Destarte, em consonância com a deliberação da Primeira Câmara, afasto a eiva aqui tratada.

– *Cancelamento de dívida ativa sem comprovação de fato motivador.*

No item 11.4.2 do exórdio, a Auditoria solicitou esclarecimentos acerca de cancelamento de empenhos em favor ao Instituto de Previdência Municipal, no valor de R$ 76.476,45, informação esta que constou do demonstrativo consolidado da dívida fuundada interna. A Equipe de Instrução sustentou, com razão, que a gestora apresentou uma explicação genéria, qual seja: o cancelamento deveu-se ao fato de haver sido celebrado acordo de parcelamento com o RPPS, implicando, por conseguinte, o cancelamento dos empenhos não pagos.

Embora razoável a explicação, a Auditoria consignou que não foram informados quais os empenhos cancelados e seus valores. Consulta ao sistema Sagres[4] aponta que houve apenas o registro de R$ 2.700,56, o que comprova divergência em relação ao demonstrativo da dívida fundada. A falha guarda semelhança com o primeiro item tratadoneste voto. Por conseguinte, cabe ***recomendação*** *à Administração Municipal, de modo a permitir que o Sagres reflita a real situação contábil da urbe.*

– *Não empenhamento da contribuição previdenciária do empregador devida ao RGPS, no valor de R$ 321.308,77.*

– *Não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador ao RGPS, no valor de R$ 321.308,77.*

A questão previdenciária dos servidores efetivos está a cargo da Autarquia Municipal Brejo do Cruz Previdência – BCPREV. As estimativas de cálculo relativas aos recolhimentos previdenciários constam do item 13 da inicial. Segundo a Auditoria, a Edilidade deveria ter recolhido aos cofres da BCPREV o valor de R$ 1.070.208,29, valor inferior à quantia efetivamente apurada, que chegou a R$ 1.090.262,93. O fato sinaliza o adimplemento integral da contribuição previdenciária patronal em relação ao RPPS[5]. Destarte, a falha ora tratada refere-se ao repasse a menor para o INSS.

As informações da contabilidade indicam o repasse à Autarquia Previdenciária Nacional de R$ 455.183,91, o que corresponde a 58,62% das estimativas de valor feitas pela Equipe Especialista (R$ 776.492,68).

---

[4] *Opção de verificação de estorno/cancelamento, entre empenhos gravados no elemento de despesa 13 (obrigações patronais)*

[5] *Considerando parcelas pagas no elemento de despesa 71 (principal da dívida contratual), o repasse é ainda maior: R$ 1.270.425,66.*

Como costumo destacar nos meus votos, entendo que a estimativa da auditoria é passível de ajustes. A quantificação do valor da contribuição patronal a ser recolhida não pode ser obtida com a aplicação direta da alíquota contributiva. Necessário se faz expurgar os montantes referentes ao pagamento de eventuais benefícios, como salário-família e salário-maternidade em relação à quantia calculada como contribuição previdenciária patronal devida.

Tais ajustes não foram feitos no curso da instrução. Todavia, os elementos de prova já são suficientes para comprovar que a Alcaidessa comportou-se com desvelo em relação ao tema da previdência municipal. Somando-se as responsabilidades com ambos os regimes (RPPS e RGPS), comprova-se o pagamento de aproximadamente 83,69% (adimplemento de R$ 1.545.446,84, ante obrigações de R$ 1.846.700,97). A falha representa ***ressalva*** *à presente prestação de contas, implicando, igualmente,* ***comunicação*** *à Receita Federal o Brasil.*

Escudado nos argumentos anteriormente explanados, corroborando com a maioria dos pontos emanados dos entendimentos esposados pela Auditoria e pelo Ministério Público de Contas, voto pela ***emissão de Parecer Favorável à Aprovação das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Brejo do Cruz****, exercício de 2014, sob a responsabilidade da senhora* ***Ana Maria Dutra da Silva****, e, em Acórdão separado, pelo (a):*

1) ***Julgamento regular com ressalvas*** *das contas da senhora Ana Maria Dutra da Silva, Prefeita do Município de Brejo do Cruz, referente ao exercício de 2014.*
2) ***Declaração de Atendimento integral*** *aos preceitos da LRF.*
3) ***Recomendação*** *à Administração Municipal de Brejo do Cruz no sentido de obedecer aos ditames constitucionais e legais, em especial às normas previdenciárias e de licitação, dispensando, igualmente, atenção à necessidade de compatibilização entre o sistema contábil da municipalidade e o Sagres.*

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE - PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO-TC-04560/15, os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, decidem EMITIR E ENCAMINHAR ao julgamento da Egrégia Câmara Municipal de Brejo do Cruz, ***PARECER FAVORÁVEL*** *à aprovação da Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Brejo do Cruz, exercício 2014, sob a responsabilidade da senhora* ***Ana Maria Dutra da Silva.***

Publique-se, registre-se e cumpra-se.
TCE-Plenário Ministro João Agripino

João Pessoa, 27 de julho de 2016.

Em 27 de Julho de 2016

Assinado Eletronicamente
conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO

Assinado Eletronicamente
conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
RELATOR

Assinado Eletronicamente
conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Marcos Antonio da Costa
CONSELHEIRO

Assinado Eletronicamente
conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Arnóbio Alves Viana
CONSELHEIRO

Assinado Eletronicamente
conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
CONSELHEIRO

Assinado Eletronicamente
conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Fernando Rodrigues Catão
CONSELHEIRO

Assinado Eletronicamente
conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Manoel Antonio dos Santos Neto
PROCURADOR(A) GERAL EM EXERCÍCIO