



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 02524/11

Origem: Prefeitura Municipal de São Domingos

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício 2010

Interessada: Adeilza Soares Freires

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE PREFEITO.

Município de São Domingos. Exercício de 2010. Acúmulo da dupla função política e administrativa, respectiva, de executar orçamento e captar receitas e ordenar despesas. Competência para julgar as contas de gestão, prevista na CF, art. 71, inciso II, e na LOTCE/PB, art. 1º, inciso I. Atendimento integral da LRF. Regularidade com ressalvas das contas. Recomendação.

ACÓRDÃO APL-TC 00293/12

RELATÓRIO

1. O presente processo trata da prestação de contas anual da Senhora ADEILZA SOARES FREIRES, na qualidade de **Prefeita do Município de São Domingos**, relativa ao exercício de 2010.
2. A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o relatório de fls. 123/134, com as colocações e observações a seguir resumidas:
 - 2.01. **Apresentação da prestação de contas** no prazo legal, em conformidade com a Resolução RN TC-03/10;
 - 2.02. A **lei orçamentária anual** estimou a receita e fixou a despesa em R\$ 8.738.115,00, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R\$ 4.369.057,50, correspondendo a 50% da despesa fixada;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 02524/11

- 2.03. A **despesa executada** totalizou R\$ 6.827.584,36, sendo R\$ 5.950.562,18 em despesas correntes e R\$ 877.022,18 em despesas de capital;
- 2.04. **Créditos adicionais** abertos e utilizados com autorização legislativa e com fontes de recursos suficientes para a cobertura;
- 2.05. **Repasse ao Poder Legislativo** no montante de R\$ 348.210,37, representando 6,77% da receita tributária do exercício anterior.
- 2.06. **DESPESAS CONDICIONADAS:**
- 2.06.1. **Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE):** aplicação do montante de R\$ 1.698.926,05, correspondendo a **31,3%** das receitas de impostos mais transferências que totalizaram R\$ 5.428.340,01;
- 2.06.2. **Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE):** aplicação do montante de R\$ 901.243,93, correspondendo a **16,6%** das receitas de impostos mais transferências;
- 2.06.3. **PESSOAL:** gastos com pessoal do Poder Executivo no montante de **R\$ 2.687.654,28**, sendo totalmente da administração direta, vez que o Município não possui órgão da administração indireta, correspondendo a **47,29%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$ 6.180.609,17;
- 2.06.4. **FUNDEB:** aplicação no montante de R\$ 723.632,99 correspondendo a **72,12%** dos recursos do FUNDEB (R\$ 1.003.347,95) na remuneração do magistério.
- 2.07. Os gastos com obras e serviços de engenharia, no total de **R\$ 723.717,48**, corresponderam a **11,17%** da DOTG, totalmente pagos no exercício. A Auditoria informou no relatório inicial, que tramita no Tribunal o Processo TC nº 12781/11, tratando de inspeção de obras no Município, no qual, após análise da defesa apresentada, restou como irregularidade na construção da Unidade de Saúde na Comunidade de Carnaúba antecipação de pagamento no valor de R\$ 16.408,74 de um valor contratado de R\$ 148.645,97.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 02524/11

- 2.08. Normalidade no pagamento dos subsídios da Prefeita e do Vice-Prefeito (R\$ 120.000,00 e R\$ 60.000,00, respectivamente).
- 2.09. Foi realizada diligência in loco no período de 13/02/2012 a 17/02/2012.
- 2.10. Não há registro de denúncias nesta Corte relacionadas ao exercício sob análise.
- 2.11. **Quanto à gestão fiscal**, foi observado o **atendimento integral** às disposições da LRF.
- 2.12. Quanto aos demais aspectos examinados, foram constatadas, sob o título de **irregularidades**, as seguintes ocorrências:
 - 2.12.1. Incompatibilidade de informações sobre licitação cadastrada no SAGRES em relação aos dados constantes do processo licitatório apresentado à Auditoria;
 - 2.12.2. INSS recolhido a menor, no valor de R\$ 68.870,47, que o estimado;
 - 2.12.3. Burla ao instituto do concurso público, uma vez que o percentual da despesa com pessoal contratado correspondeu a 34,56% da despesa total com pessoal.
3. Intimada, a autoridade responsável apresentou defesa às fls. 176/212, sendo analisada pelo Órgão Técnico em seu relatório às fls. 216/221, que concluiu pela permanência da incompatibilidade de informações e burla ao instituto do concurso público.
4. Tendo em vista às conclusões da Auditoria o processo não foi encaminhado ao Ministério Público de Contas, sendo agendado para esta sessão, sem intimações.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 02524/11

fundamental, encimando e orientando todo o ordenamento jurídico do Estado. A sua força normativa é tamanha que União, Estados, Municípios e Distrito Federal não 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 fiscal¹, 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 dissecou todo o conteúdo dos incisos **I e II**, do art. **71**, da *Lex Mater*:

¹ A Lei Complementar nacional nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade da Gestão Fiscal) fez ingressar no ordenamento jurídico pátrio novos requisitos de observância compulsória no gerenciamento público, aplicáveis a todas as esferas de governo, englobando-os num conjunto denominado de gestão **fiscal**.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 02524/11

“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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 02524/11

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).

No caso da presente prestação de contas, depreende-se que a Prefeita 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, façamos a análise dos fatos cogitados na prestação de contas.

Ao analisar os atos da gestão fiscal, a Unidade Técnica não encontrou falhas que contrariem as normas estabelecidas pela Lei Complementar 101/2000.

O Órgão Técnico acatou as alegações de defesa com relação à incompatibilidade de informações detectadas inicialmente, exceto quanto à Tomada de Preços nº 06/10. Todavia, no caso, a própria Auditoria infere tratar-se de falha formal, vez que as informações constantes do SAGRES estão em conformidade com o valor homologado pelo gestor, fato que sugere assistir razão à Prefeita em sua defesa ao informar o equívoco do pessoal da Prefeitura na apresentação de documentos quando da diligência *in loco*.

Quanto à gestão de pessoal, consoante decorre do texto constitucional, a prévia aprovação em concurso público é, como regra, 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 02524/11

consiste nas nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. Além disso, a Carta Magna vigente, abrandando a determinação contida no dispositivo supra, permite que a União, os Estados e os Municípios efetuem contratações, em caráter temporário, para atender a excepcional interesse público, conforme se observa da dicção do inciso IX do art. 37, *in verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

No ponto, de acordo com o SAGRES, no exercício de 2011 a despesa com pessoal contratado por tempo determinado foi de R\$ 645.221,52 ou R\$ 204.604,10 a menor que os gastos do exercício de 2010, que totalizaram 849.825,62. Ou seja, um decréscimo de 24,07%. Na comparação percentual entre os dois anos, os gastos com contratados no exercício de 2010, corresponderam a 34,56% das despesas totais com pessoal, caindo para 27,62% no exercício seguinte. Tal exposição demonstra que foram adotadas medidas, visando atenuar a situação existente, embora ainda se infira haver excesso de servidores contratados no exercício de 2011.

Por outro lado, o Órgão Técnico não indicou se as contratações foram efetivadas no exercício sob análise. Observe-se ainda constar dos autos, à fl. 210, cópia da publicação de homologação em 2012 de concurso público, com vistas ao preenchimento de diversos cargos do nível básico ao superior. Com relação às contratações, ainda, a Auditoria não questionou a legislação municipal a respeito da matéria e informa que os contratos foram coletados no Município, não havendo nenhuma censura sobre os mesmos.

Por sua vez, a antecipação de pagamento de obra não é capaz de influenciar negativamente na presente prestação de contas, em vista dos vários aspectos examinados no bojo do processo e a inexistência de excesso de pagamento. Observe-se, também, que na sessão de julgamento da 2ª Câmara, do último dia 24 de abril de 2012, o processo de inspeção de obras foi julgado regular com ressalvas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 02524/11

Por todo o exposto, em razão da prestação de contas anual da Senhora ADEILZA SOARES FREIRES, na qualidade de Prefeita e gestora administrativa do Município de São Domingos, relativa ao exercício de 2010, VOTO, pelo (a):

1. **Declaração de atendimento integral** às exigências da LRF;
2. **Julgamento regular com ressalvas** das contas de gestão, a luz da competência conferida ao Tribunal de Contas pelo inciso II, art. 71, da Constituição Federal, em vista da antecipação de pagamento de despesas com obras e contratação de pessoal por tempo determinado em número significativo;
3. **Recomendação** à Prefeita para: a) evitar pagamentos antecipados ao cumprimento do objeto pelo fornecedor; e b) realizar contratos de pessoal por tempo determinado nas hipóteses legais e nos limites da razoabilidade, admitindo servidores, em regra, pela via constitucional do concurso público;
4. **Informação** 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, nos termos do art. 138, parágrafo único, inciso VI, e art. 140, parágrafo único, inciso IX, do RI do TCE/PB.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE –PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO TC Nº 02524/11, sobre a prestação de contas da **Prefeita Municipal de São Domingos, Sra. ADEILZA SOARES FREIRES**, relativa ao **exercício de 2010**, os MEMBROS do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-Pb), na sessão realizada nesta data, decidem, à unanimidade:

1. **DECLARAR** o **atendimento integral** às exigências da LRF;
2. **JULGAR REGULARES COM RESSALVAS** as contas de gestão, a luz da competência conferida ao Tribunal de Contas pelo inciso II, art. 71, da Constituição Federal;
3. **RECOMENDAR** à Prefeita: a) evitar pagamentos antecipados ao cumprimento do objeto pelo fornecedor; e b) realizar contratos de pessoal por tempo determinado nas hipóteses



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 02524/11

legais e nos limites da razoabilidade, admitindo servidores, em regra, pela via constitucional do concurso público;

4. **INFORMAR** 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, nos termos do art. 140, parágrafo único, inciso IX, do RI do TCE/PB.

Publique-se, intime-se e registre-se.

Sala das Sessões do TCE-PB.

Plenário Ministro João Agripino.

Em 25 de Abril de 2012



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO



Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR



Marcílio Toscano Franca Filho
PROCURADOR(A) GERAL EM EXERCÍCIO