



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 04.645/15

RELATÓRIO

Sr. Presidente, Srs. Conselheiros, Douto Procurador Geral, Srs. Conselheiros Substitutos

Cuida-se nos presentes autos da Gestão Fiscal e Gestão Geral (**Prestação Anual de Contas**) da Sr^a **Euda Fabiana de Farias Palmeira Venâncio**, Prefeita do município de **Cuité/PB**, exercício **2014**, encaminhada a este **Tribunal** dentro do prazo regimental.

Após o exame da documentação pertinente, a equipe técnica desta Corte de Contas emitiu o relatório de fls. 218/480, ressaltando os seguintes aspectos:

- A Lei nº 982, de 26.12.2013, estimou a receita em **R\$ 39.863.745,66**, fixando a despesa em igual valor, autorizando, ainda, a abertura de créditos adicionais até o limite de 50% do total orçado. Desses valores, a receita arrecadada somou **R\$ 35.135.088,55** e a despesa realizada **R\$ 36.799.217,87**. Os créditos adicionais suplementares abertos totalizaram **R\$ 8.913.822,87**, cuja fonte foi anulação de dotações e excesso de arrecadação;
- As aplicações em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino totalizaram **R\$ 4.468.491,54**, correspondendo a **25,19%** do total das receitas de impostos, mais transferências. Em relação ao FUNDEB, as aplicações na valorização e remuneração do magistério alcançaram **67,67%** dos recursos da cota-parte do Fundo;
- Os gastos com Ações e Serviços Públicos de Saúde somaram **R\$ 2.938.280,28**, correspondendo a **17,12%** das receitas de impostos, inclusive transferências;
- Os investimentos em obras públicas somaram **R\$ 1.055.043,29**, representando **2,87%** da despesa total orçamentária. O seu acompanhamento observará os critérios estabelecidos na RN TC nº 06/2003;
- Não houve excesso na remuneração paga aos agentes políticos do Poder Executivo;
- Os Balanços Orçamentário, Patrimonial e Financeiro foram corretamente elaborados. Este último apresentou, ao final do exercício, um saldo em bancos de **R\$ 4.387.585,39**. Deste total, **R\$ 101.641,25** pertence ao RPPS;
- A Dívida Municipal no final do exercício somou **R\$ 9.476.703,42**, equivalente a **28,73%** da Receita Corrente Líquida – RCL, dividindo-se nas proporções de 56,11% e 43,89% entre fluante e fundada, respectivamente;
- Os gastos com Pessoal atingiram **R\$ 20.095.426,03**, correspondendo a **60,91%** da RCL. Enquanto que os do Poder Executivo, representou **58,70%**;
- Os RGF e REO enviados a esta Corte foram elaborados conforme as normas legalmente estabelecidas, com a comprovação de suas respectivas publicações;
- O repasse para o Poder Legislativo não obedeceu aos limites estabelecidos na Constituição Federal;
- Não há registro de denúncias sobre irregularidades ocorridas no exercício;

Além desses aspectos, o órgão de instrução constatou algumas irregularidades, o que ocasionou a citação da Gestora do município, Sr^a **Euda Fabiana de Farias Palmeira Venâncio**, que apresentou defesa nesta Corte, conforme consta das fls. 486/685 dos autos. Do exame dessa documentação, a Unidade Técnica emitiu o relatório de fls. 691/708 dos autos, entendendo remanescer as seguintes falhas:

- **Abertura de Créditos Adicionais – Suplementares ou Especiais – sem autorização legislativa, no valor de R\$ 60.000,00 (item 4.0.1);**

A defesa diz que segundo a Auditoria houve abertura de crédito especial não autorizado pelo Poder Legislativo, no valor de R\$ 60.000,00. Aduziu ainda que o mencionado Decreto fez alusão à Lei nº 973 de 04/12/2013, a qual autorizava o Chefe do Poder Executivo abrir crédito adicional especial até o limite de R\$ 60.000,00, não foi aceito pela Auditoria em razão desta Lei ter aplicabilidade somente para o exercício de 2013 e assim não poderia autorizar despesas para o exercício de 2014. O Interessado discorda alegando que a autorização do crédito especial se deu através de lei específica e ainda, que segundo o artigo 167, § 2º da CF, quando a lei é promulgada nos 04 (quatro) últimos meses do exercício, os saldos desse crédito podem ser incorporados ao orçamento do exercício seguinte.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 04.645/15

Argumentou que a Lei nº 973/2013 que autorizou a abertura do crédito especial (1º ato) até o limite de R\$ 60.000,00 foi promulgado no dia 04 de dezembro de 2013, se enquadrando perfeitamente na exceção a regra contida no § 2º do artigo 167 da Constituição Federal. O Decreto do Executivo (2º ato) que abriu/reabriu o crédito especial em comento é o 1668 e só foi editado no exercício de 2014, abrindo a classificação da despesa conforme autorizado pela Lei nº 973/2013 no limite do seu saldo R\$ 60.000,00, uma vez que não foi utilizado nenhum centavo relativo a esta autorização no exercício de 2013.

O Órgão Técnico diz que apenas em parte, são válidos os argumentos da defesa. Com efeito, não cabe autorização de abertura de crédito especial na Lei Orçamentária Anual, até porque, trata-se de uma questão de lógica, pois créditos especiais destinam-se a eventuais despesas não previstas na LOA. Qualquer despesa futura de que se tenha conhecimento a ser realizada dentro do exercício de referência já deve constar como despesa orçamentária prevista na LOA. Também assiste razão à defesa, ao afirmar que créditos especiais autorizados nos quatro últimos meses do exercício, poderão ser reabertos até o limite dos seus saldos, ao final do exercício, como consta da Constituição Federal. Por outro lado, há um detalhe de extrema relevância e fundamental para o deslinde da questão, a saber: no exercício anterior (2013), embora tenha havido autorização para a abertura de crédito especial, pela Lei 973/2013, não houve, de fato, em 2013, nenhuma abertura de crédito especial. Vale ressaltar também que, conforme a análise da Prestação de Contas Anuais da Prefeita de Cuité, do exercício de 2013, também não há registro de abertura de crédito especial. Ora, não se pode reabrir o que não foi aberto. Em não havendo abertura de crédito especial no exercício de 2013, não há como se reabrir ditos créditos especiais no exercício seguinte. A Constituição fala em reabertura até o limite dos saldos. Ora, no caso em tela, não houve nem abertura, logo também não pode haver saldo. Conclui-se que a referida Lei 973/13 não é apta a autorizar a abertura de crédito especial ocorrida no exercício de 2014, no valor de R\$ 60.000,00, que resta não autorizado. Neste caso, somente outra lei, aprovada no exercício de 2014, poderia ter autorizado a abertura dos créditos especiais em análise. Portanto, permanece a irregularidade.

Abertura de créditos adicionais – Suplementares ou Especiais sem devida indicação dos recursos correspondentes, no valor de R\$ 60.000,00 (item 4.0.2);

O Interessado argumenta que de fato, no Decreto nº 1668/2014 não existe a indicação dos recursos correspondentes, porém existe uma razão para isso. Ocorre que na verdade não houve a abertura de crédito especial, houve na realidade a reabertura de crédito especial autorizado no mês de dezembro do exercício de 2013, em conformidade com o § 2º do artigo 167 da CF. A Constituição Federal, todavia, abre exceção para os créditos especiais cujo ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses do exercício financeiro. Exatamente o que ocorreu no caso em comento, sendo reaberto o crédito especial no limite de seu saldo R\$ 60.000,00, e devidamente incorporado ao orçamento de 2014. Ressalta-se que a redação dada pela Constituição não trata de condições para reabertura dos créditos especiais e a sua incorporação ao orçamento do ano seguinte. Tampouco exige a adoção de decretos ou a verificação da necessidade ou oportunidade da reabertura. O texto limita-se a determinar que no caso do ato de autorização ser promulgado nos últimos quatro meses do exercício anterior, seja reaberto o crédito especial nos limites do seu saldo por meio de sua incorporação ao orçamento do exercício seguinte ao da promulgação do ato de autorização. O que a defesa tenta esclarecer para a D. Auditoria é que de fato, a abertura de crédito especial e a reabertura de crédito especial consistem em institutos jurídicos distintos. Para abertura de crédito especial devem ser observadas diversas exigências legais e constitucionais, como a iniciativa exclusiva do Poder Executivo, a prévia autorização legislativa através de lei específica e a existência de recursos suficientes para ocorrer à despesa. Enquanto que para a reabertura, nada disso é necessário, o aludido § 2º do artigo 167 CF/88, abre a possibilidade de reabertura de crédito especial, fixando assim, uma atividade discricionária ao administrador e, ao mesmo tempo, constitui uma autorização constitucional para que tal fato se realize. Não existem no texto constitucional restrições a essa possibilidade, não cabendo nem ao legislador ordinário estipulá-las nem mesmo a nobre Auditoria do TCE considerá-la como irregular, pois esse entendimento está em desacordo com os princípios estabelecidos na Constituição Federal. Além disso, a própria auditoria identificou que não houve a utilização de créditos adicionais não autorizados pelo Poder Legislativo, ou seja, mesmo que não mude o seu posicionamento inicial, relativo ao crédito especial reaberto no exercício de 2014 (incorporado ao orçamento de 2014) é de fundamental importância lembrar que não foi realizado nenhum centavo de despesa relativo ao referido crédito especial, motivo que por se só já seria suficiente para não inclusão do presente item no rol de supostas irregularidades, uma vez que não trouxe qualquer dano ou prejuízo ao erário público, sua mera inclusão no orçamento de 2014 sem que tenha ocorrido qualquer despesa não deve ser entendido como ato irregular.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 04.645/15

A Unidade Técnica diz que a defesa admitiu a inexistência de fontes de recursos para a reabertura dos créditos especiais, porém justifica com as alegações anteriores, concluindo que a abertura de crédito especial requer diversas exigências legais e constitucionais, como a iniciativa exclusiva do Poder Executivo, a prévia autorização legislativa através de lei específica e a existência de recursos suficientes para ocorrer à despesa. Argumenta que, por outro lado, para a reabertura, que é o caso, nada disso seria necessário. Sobre este aspecto a Auditoria discorda, por entender que, mesmo na reabertura, deve-se indicar a fonte de recursos. Apenas como exemplo de que se deve indicar a fonte da reabertura de crédito especial, veja-se o que dispõe a Portaria nº 176/2010 da Secretaria de Orçamento Federal, publicada no DOU de 08/12/10, página, 81, que estabelece procedimentos a serem observados na reabertura de créditos especiais e extraordinários, no âmbito dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e do Ministério Público da União, no exercício de 2011: *Art. 1º A reabertura dos créditos especiais e extraordinários, abertos nos últimos quatro meses do exercício de 2010, será efetuada, quando necessária, até 31 de janeiro de 2011, nos limites dos saldos apurados no SIAFI, em 31 de dezembro de 2010, observado o disposto nesta Portaria. (...) Art. 7º Deverão ser utilizados, conforme o caso, os grupos de fontes de recursos "3 - Recursos do Tesouro - Exercícios Anteriores" ou "6 - Recursos de Outras Fontes - Exercícios Anteriores", de acordo com a Portaria SOF no 1, de 19 de fevereiro de 2001, mantendo-se as mesmas fontes de recursos da abertura dos créditos especiais e extraordinários, representadas pelos dois últimos dígitos do código de fonte da mencionada abertura, conforme relação constante do Anexo da referida Portaria. (Grifo nosso).* Da análise dos fatos, conclui-se que, ante a ausência de abertura de crédito especial em 2013, não poderiam ter havido reabertura de tais créditos especiais em 2014. Porém, tendo sido abertos, ainda assim, apresentam falha pela ausência de indicação de fonte de recursos. A irregularidade permanece.

- **Ocorrência de Déficit de execução orçamentária, sem adoção de providências efetivas, no valor de R\$ 1.664.129,32 (item 5.1.1);**

O Interessado informa que o déficit apontado de 4,74% foi em razão das despesas do Poder Legislativo Municipal, ou seja, do total de R\$ 1.664.129,32, o valor de R\$ 1.085.973,22 correspondem às despesas do Poder Legislativo, enquanto que apenas R\$ 578.156,10 referem-se às despesas do Poder Executivo, o que representa exatos 1,65% da receita arrecadada, conforme quadro às fls. 695 dos autos. Desta forma, não nos parece coerente à inclusão deste ínfimo e aceitável percentual de déficit como uma irregularidade nas contas anuais de governo e de gestão da Prefeita, uma vez que 1,65% de déficit não representa uma afronta à responsabilidade na gestão fiscal, até mesmo por não ter potencial para dar causa a riscos ou desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, sendo perfeitamente aceitável dentro de um planejamento transparente e comprometido com a responsabilidade na gestão fiscal. É importante lembrar que esta análise diz respeito à Prestação de Contas Anual do Poder Executivo, considerar o déficit consolidado significa dizer que a nobre Auditoria entende que a Prefeita, Chefe do Executivo Municipal, deveria realizar menos despesas (ações) em prol dos municípios para poder equalizar os gastos do Executivo com as despesas da Câmara Municipal, pois ao final do exercício as contas serão analisadas em conjunto (Poder Executivo e Poder Legislativo) e a execução orçamentária do Legislativo que sempre terá como resultado orçamentário um déficit, irá impactar negativamente na análise de suas contas, já que este poder não arrecada receitas orçamentárias. Assim, o ínfimo 1,65% de déficit verificado na execução orçamentária do Poder Executivo demonstra quase que uma execução perfeita do planejamento traçado para o exercício financeiro de 2014, pois receitas e despesas praticamente empataram, evidenciando que a Prefeita esteve sim comprometida com a responsabilidade na gestão fiscal.

O Órgão Técnico relata um aspecto relevante que merece aprofundamento da análise. Trata-se da apuração segregada dos déficits da Administração Direta, da Administração Indireta e do Poder Legislativo. Embora o item 5 do relatório inicial da Auditoria, a que se refere o interessado, não apresente os repasses efetuados à Administração Indireta e à Câmara Municipal estes devem ser considerados para verificação de resultado. Tal demonstrativo do relatório apresenta os valores de receitas orçamentárias e despesas orçamentárias consolidadas. O déficit verificado, no montante de **R\$ 2.182.316,48**, corresponde ao ente municipal, como um todo. Ao se proceder a verificação de superávit ou déficit, deve-se considerar individualmente as disponibilidades recebidas em confronto com a despesa empenhada no exercício, executada pela Prefeitura, Administração Indireta e Câmara Municipal. Neste sentido, considera-se receita orçamentária da Prefeitura o valor total da receita orçamentária subtraída da receita do Fundo de Aposentaria e Pensão e do repasse à Câmara Municipal. A tabela de fls. 697 dos autos apresenta o resultado individualizado da execução orçamentária. O déficit consolidado de **R\$ 1.664.128,52** decorre expressamente do Regime Previdenciário, cuja obrigação de cobertura é do Tesouro Municipal, a teor do § 2º do art. 2º da Lei 9.717.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 04.645/15

Deste modo, resta evidente que a responsabilidade quanto ao déficit orçamentário apontado é do chefe do Executivo, de outra banda, observe-se que a irregularidade apontada não se restringe a ocorrência do déficit, mas sim, sua ocorrência “sem a adoção das providências efetivas”. Ora, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000 e alterações posteriores, LRF) compete ao gestor agir para corrigir eventuais desvios **capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas**, e deve fazê-lo a cada encerramento de bimestre por meio de limitação de empenho conforme previsto no art. 9º da LRF e condições estabelecidas na respectiva LDO, em art. 23. Portanto, inexistindo provas de que a Prefeita ao longo do exercício de 2014 tenha tomado providências objetivas para observar os preceitos legais – artigos 1º e 9º da LRF c/c art. 23 da LDO 2014 de Cuité – **é de se confirmar a irregularidade quanto à existência de déficit sem a adoção de providências efetivas.**

- **Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício, no valor de R\$ 425.121,95 (item 5.1.2);**

Argumenta o defendente que a norma citada pelos técnicos do TCE-PB, qual seja o art. 1º, § 1º da LRF, preconiza que a LC nº 101/2000 estabelece normas de finanças públicas voltadas para responsabilidade na gestão fiscal, que por sua vez pressupõe o cuidado mediante a implementação de ações planejadas e transparentes em que se previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultado entre receitas e despesas e a obediência a determinados limites e condições, inclusive a inscrição em restos a pagar. Destaca-se que a Auditoria do TCE-PB poderia ter feito uso do bom senso, numa hipótese como a deste item, onde seguramente seria possível não atribuir como irregularidade o déficit financeiro questionado, uma vez que o mesmo representa apenas 1,21% da receita orçamentária arrecadada no exercício de 2014, e certamente não é capaz de afetar o equilíbrio das contas públicas. Além disso, corroboramos com os ensinamentos de João Fortes (Contabilidade Pública, 2005, p. 387), onde o renomado autor afirma que “o objetivo principal de fazer a separação de financeiro e não financeiro no Balanço Patrimonial é o cálculo do Superávit Financeiro, que servirá de contrapartida para abertura de créditos adicionais no exercício seguinte. A ocorrência do Déficit ao invés de Superávit trouxe como consequência e não como irregularidade apenas a impossibilidade de abertura de Créditos Adicionais no exercício de 2015 utilizando como fonte de recursos para sua anulação o Superávit Financeiro do Balanço Patrimonial do exercício de 2014, por motivo obvio, qual seja, a sua não existência.

A Auditoria argumenta que a ocorrência de déficit financeiro não apenas impede a abertura de créditos adicionais tendo por fonte o superávit financeiro, mas, igualmente onera o orçamento seguinte com encargos sem provisão financeira. No contexto das presentes contas pode-se afirmar que o valor relativo – 1,21% da receita arrecadada – por ser de pequena expressão poderia ter sido evitado caso a gestora tivesse adotado as providências exigidas no art. 23 da LDO Municipal para o exercício de 2014, neste caso, frente à conduta omissiva, mantém-se a irregularidade apontada.

- **Gastos com pessoal acima do limite de 54% estabelecido pelo art. 20 da LRF (item 11.1.1);**

- **Gastos com pessoal acima do limite de 60% estabelecidos pelo art. 19 da LRF (item 11.1.2);**

O interessado diz que o limite de gastos com pessoal do Poder Executivo, na verdade não corresponde ao percentual encontrado pela Auditoria, pelo simples fato de que vários programas existentes no Município de Cuité, em parceria com o Governo Federal, como por exemplo: **Agentes Comunitários de Saúde, SAMU, CEO, CAPS, Melhor em Casa, Saúde Bocal, PSF, NASF**, entre outros, inclusive recursos do FUNDEB da competência 2014, só foram repassados pelo Governo Federal no início do exercício de 2015, conforme quadro de fls. 699. É importante destacar que em outros programas também ocorreram atraso nos repasses no exercício 2014, a exemplo do CEO, Hospital Municipal, CRAS, CREAS, Agente Jovem, entre outros, que ocasionou uma queda real na Receita Corrente líquida do Município no exercício financeiro em epígrafe, no entanto as despesas com pessoal permaneceram inalteradas, o que, sem sombra de dúvidas, ocasionou um acréscimo significativo no percentual com gastos do Poder Executivo, no entanto, repita-se, o percentual encontrado pela auditoria não corresponde à realidade. Sendo forçoso destacar que na maioria dos programas os repasses não são suficientes para pagar os profissionais, a exemplo do PSF, cujo valor sequer dar para pagar o médico, ficando os demais profissionais sob a responsabilidade do Município; O SAMU que, lamentavelmente, o Governo do Estado não repassou a sua contrapartida com pontualidade (estando atualmente com nove meses dentro de vários exercícios, inclusive 2014), fato este que também altera o limite, os Agentes Comunitários de Saúde, aonde o Governo Municipal complementa com mais de 20.000,00 (vinte mil reais), entre outros.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 04.645/15

Outro problema que os municípios enfrentam é o pagamento do Piso do Professor, uma vez que o Governo Federal fixa o valor, no entanto, não aumenta os repasses e, quando isto ocorre vem fazer muito tempo depois, a exemplo da complementação do exercício de 2014, que só foi repassada em abril de 2015, conforme consta nos extratos em anexo. No que diz respeito ao fato de que o Município vem classificando incorretamente em outros elementos de despesa, em especial no elemento 36 – Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física, conforme foi verificado no relatório empenhos feitos em favor de alguns profissionais (orientador, Psicólogo, Assistente Social, Monitor, etc), é importante destacar que é uma exigência de alguns programas que os profissionais que prestem serviços sejam selecionados previamente e que não façam parte da folha de pagamento da Prefeitura, e que devem ser pagos no elemento de serviços de terceiros, talvez como uma forma de geração de emprego e renda e, caso o município efetuasse o pagamento classificados na natureza de despesa 1 (Pessoal e encargos), os recursos destinados nos programas para pagamento dos profissionais não poderiam ser utilizados. Assim sendo, levando em consideração que valores consideráveis referentes ao exercício financeiro de 2014, só foram repassados no primeiro trimestre do exercício de 2015, o percentual encontrado pela Auditoria, data vênua, não corresponde à verdade, fato este que deve ser ressaltado, com a aprovação das contas da Gestora.

A Unidade Técnica diz para acolher o argumento da defendente dever-se-ia excluir das receitas de 2014 recursos que ingressaram no ano em tela, mas, como registrado pela defesa, seriam de competência do ano de 2013, pois, seriam recursos de programas do Governo Federal relativo a despesas de 2013, só repassados em 2014, ou ajustes do FUNDEB de 2013 só repassados em 2014. Apenas a título de ilustração, em 2 de maio de 2014, ingressaram recursos nos cofres do município de Cuité relativo a ajuste FUNDEB 2013, no valor de R\$ 228.238,86. Assim como, em janeiro e fevereiro de 2014 ocorreram diversos depósitos de verbas de programas do Governo Federal de competência de 2013. Inviável legalmente que se adicione a receita de 2014 ingressos só ocorridos em 2015, pois, segundo a Lei 4.320/64 (Art. 35, I). A inconformidade da interessada não merece acolhida, pois, como dito contraria a lei. O descumprimento dos limites legais previstos nos artigos 19 e 20 da LRF com gastos com pessoal vem ocorrendo desde 31/12/2013 sem que se tenha conhecimento de que providências foram adotadas ou serão adotadas pela Gestora para fazer os gastos retornarem aos limites legais, neste contexto, a Prefeita tem cometido reiteradamente infração administrativa contra as leis de finanças públicas, como previsto no art. 5º, inciso IV, da Lei 10.028, de 19 de outubro de 2000. Ratifica-se, portanto, a irregularidade apontada.

- **Contratação de pessoal por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público através de lei declarada inconstitucional julgamento de ADIN pelo Tribunal de Justiça, no valor de R\$ 3.054.412,57 (item 11.2.1);**

A defesa alega que a Lei Municipal nº 562/2001 não fora totalmente declarada inconstitucional, ficando em vigor a contratação de profissionais de saúde, educação, e outros para atendimento de serviços novos implantados ou ampliados, em harmonia com a Constituição Federal. Analisando as atividades desenvolvidas pelos contratados (Agente da Dengue, Enfermeira, Fonoaudiólogo, Médico, Odontólogo, Motorista Socorrista, Professor, entre outros), são todas ligadas às atividades de saúde e educação. Sendo importante ressaltar que os referidos profissionais foram contratados em face de inexistir candidatos classificados e/ou aprovados no último concurso público realizado no ano de 2011, aliás, os médicos aprovados, com exceção de um, ou não atenderam à convocação para tomar posse (desistiram) ou pouco tempo após a nomeação e posse pediram demissão do cargo, obrigando o município a fazer contratação por excepcional interesse para evitar que a comunidade fosse prejudicada sem assistência médica. Importa ressaltar, que o mesmo fato já foi apreciado por esta corte no exercício de 2013, tendo sido devidamente aprovado a prestação de contas relativo a aquele exercício, através do acórdão APL TC nº 0733/2015.

A Auditoria diz que, conforme registrado na decisão que declarou inconstitucionais trechos da Lei nº 562/2001, foram declarados inconstitucionais os seguintes dispositivos da norma: o §1º do art. 1º; os incisos IV, V e VI do art. 2º e o art. 3º. Confrontadas as alegações da Defesa com a realidade da decisão, outra não pode ser a conclusão senão ratificar o entendimento inicial da auditoria e manter a irregularidade quanto à contratação de pessoal mediante norma declarada inconstitucional.

- **Repasses ao Poder Legislativo em desacordo com o artigo 29-A, § 2º da CF (item 12.0.1);**

A defesa diz que os repasses efetuados ao Poder Legislativo embora tenham sido realizados de forma fracionada, em consequência da forte crise financeira e econômica que assola todos os municípios do Estado da Paraíba e que é de conhecimento deste Tribunal, estes ocorrem no dia 20 e no dia 30 do mês, sendo que, ao final, o valor integral devido fora repassado, não havendo que se falar em prejuízo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 04.645/15

A Unidade Técnica diz que não lhe compete tecer juízo de valor quanto à relevação ou não de descumprimento de preceito normativo, ao órgão de instrução cabe apontar as inconformidades entre os achados de auditoria e as normas de regência, no caso ficou constatado pela auditoria e confirmado pela interessada em sua defesa que os repasses em favor do Legislativo Municipal não cumpriram integralmente com a regra insculpida no art. 29-A, § 2º, inc. II, CF. Por outro lado, registre-se que os atrasos, a exceção do ocorrido em relação ao duodécimo de novembro, que atrasou 11 (onze) dias, foram de até dois dias e, aparentemente, não ocasionaram prejuízo ao funcionamento regular da Câmara Municipal, ao menos, inexistem registros de denúncias neste sentido perante esta Corte na base de dados do TRAMITA.

- **Ausência de documentos comprobatórios de despesas no valor total de R\$ 95.586,39 (item 13.0.1);**

O Interessado diz que em relação à reclamação de comprovação dos pagamentos ao INSS, no montante de R\$ 95.586,39. A defesa juntou aos autos os comprovantes que somam R\$ 53.687,07, os quais dizem respeito ao recolhimento de parcelamentos junto ao INSS, recolhimentos extra – orçamentários, retidos de Empresas bem como de recolhimentos efetuados através de GPS avulsas. Dessa forma a defesa encaminha em anexo (Anexo ao item 17.9) cópia das GPS AUTENTICADAS (pagas), comprovando que não existem despesas sem a sua devida comprovação de pagamento.

O Órgão Técnico salienta inicialmente que assiste razão à defesa. De fato, houve um equívoco ao consignar como pagamento extraorçamentário em favor do INSS o valor das retenções (R\$ 548.911,98) e não o montante dos valores entregues (R\$ 507.012,66), portanto, o valor a comprovar em relação aos pagamentos ao INSS é **R\$ 53.687,07** e não R\$ 95.586,39. Com relação à comprovação da efetiva entrega ao INSS do valor de R\$ 53.687,01, os quais não foram comprovados a luz dos documentos examinados inicialmente pela auditoria, a interessada juntou os documentos de páginas: 549/598 e 629/631, que somam **R\$ 53.000,26 de comprovações**, restando comprovar, portanto, **R\$ 686,81** da importância inicialmente indicada.

Ao se pronunciar sobre a matéria, o Ministério Público Especial, através do Douto **Procurador Manoel Antônio dos Santos Neto**, emitiu o Parecer nº 887/2016, anexado aos autos às fls. 710/8, com as seguintes considerações:

Em relação à abertura dos créditos adicionais especiais, sem autorização legislativa e sem indicação de fonte de recursos, totalizando R\$ 60.000,00, trata-se de um óbvio desrespeito à forma meridiana constante na Constituição da República (inciso XXIII do art. 84, c/c o inciso III do art. 165 e o inciso V do art. 167) e na Lei nº 4320/64 (arts. 42 e 43) que dita a sistemática a ser observada pela Administração Pública para suprir insuficiências orçamentárias qual seja: a abertura de um crédito adicional deve ser formalizada por um Decreto do Executivo, porém, dependente de prévia autorização legislativa e indicação correspondente de recursos. Com efeito, a Constituição Federal é bastante clara no sentido de vedar a abertura de crédito suplementar e especial sem prévia autorização legal e sem fonte de recursos correspondente (art. 167, V). A abertura de créditos suplementares e especiais sem o cumprimento da forma legal constitui ato ilícito, porque realizado em desrespeito ao disposto em norma constitucional e infraconstitucional relativa a finanças públicas, representando, pois, mácula à execução do orçamento, além de inequívoca ofensa ao princípio da legalidade. A propósito, as justificativas e os documentos apresentados pela defesa não serviram para afastar a impropriedade verificada, subsistindo a eiva em epígrafe, a qual pesa negativamente na análise das presentes contas, atraindo ainda a incidência da multa prevista no art. 56, II da LOTCEPB;

Quanto aos déficits orçamentário e financeiro, nos valores, respectivos, de R\$ 1.664.129,32 e R\$ 421.161,95, tais falhas evidenciam a ausência de comprometimento da administração com a manutenção do equilíbrio das contas públicas e o cumprimento de metas entre receitas e despesas, em desrespeito ao princípio do planejamento, previsto no artigo 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, cuja observância constitui requisito indispensável para se poder adjetivar de responsável a gestão fiscal. A adequação da despesa à receita arrecadada deve ser buscada a todo custo pelo administrador público, o que não ocorreu no caso dos autos, já que o gestor não desenvolveu ações visando a uma melhor programação e controle da receita. Assim, cabe recomendação de observância aos preceitos legais, especialmente no que diz respeito ao equilíbrio orçamentário e diminuição do déficit financeiro, sem prejuízo da cominação de multa pessoal à Srª **Euda Fabiana de Farias Palmeira Venâncio**, com espeque no artigo 56, II da LOTCEPB;

No tocante aos gastos com pessoal acima do limite estabelecido na LRF, a Lei Complementar nº 101/2000, regulamentando a norma expressa no art. 169 da Carta Magna, estabelece em seus arts. 19 e 20 os limites para os gastos com pessoal, visando a impor ordem na realização de despesas dessa natureza. No presente caso, o Órgão de Instrução detectou o descumprimento do art. 20 da LRF, haja vista que o Poder Executivo gastou 58,70% com pessoal, ultrapassando o limite legal de 54%.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 04.645/15

Ademais, constatou-se também o descumprimento do art. 19 da LRF, pois o gasto com pessoal do Município ultrapassou os 60% admitidos por lei. Tudo isso sem indicação de medidas para reverter essa ultrapassagem, que, aliás, possui a tendência de aumentar a cada exercício. Salienta-se que tais condutas são tipificadas pela Lei de Crimes Fiscais - Lei nº 10.028/00, como infração administrativa contra as leis de finanças públicas, (Art. 5º, IV, §1º). A transgressão em apreço dá azo à multa no valor correspondente a 30% dos vencimentos anuais da Prefeita, penalidade ora pugnada pelo Parquet, conforme o art. 5º, § 1º da Lei nº 10028/00;

No que tange às contratações de pessoal por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, através de lei declarada inconstitucional, no ordenamento jurídico pátrio, quando o assunto é a investidura em cargo ou emprego público, a regra é a exigência de prévia realização de concurso público, conforme estabelece o art. 37, II, da Constituição Federal. A admissão de pessoal mediante aprovação em concurso público, indubitavelmente, consiste na forma mais democrática de ingresso no serviço público. Ao passo em que é assegurada a todos os possíveis interessados a oportunidade de concorrer a uma vaga, a Administração Pública tem a possibilidade de formar um quadro de servidores qualificados, concretizando, por conseguinte, os princípios constitucionais da legalidade, igualdade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência. Para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, a ordem constitucional pátria autoriza, nos casos legalmente estabelecidos, a contratação, por tempo determinado, sem a realização do aludido certame meritório, mas com a realização de um processo de seleção mais simplificado, sempre que a urgência da situação assim o exigir. Conforme a nomenclatura já denota, esse tipo de contratação deve ser reservado para situações de necessidade excepcional, que ensejem satisfação imediata e provisória, e não para suprir deficiências de pessoal que devam ser solucionadas mediante realização de concurso público. No caso em tela, o Pleno do Tribunal de Justiça da Paraíba declarou a inconstitucionalidade do § 1º do art. 1º, dos incisos IV, V e VI do art. 2º e do art. 3º da Lei Municipal nº 562/2001, (Documento TC nº 43332/15), que regulamentava a contratação de pessoal por tempo determinado, modulando os efeitos desta decisão para 180 dias, após a comunicação ao Município requerido. A supramencionada decisão foi publicada no dia 08 de maio de 2012 no Diário da Justiça. Dessa forma, o término do supramencionado prazo se deu em novembro de 2012. Apesar disso, após o termo final da modulação temporal, identificou-se não só a permanência de contratados por excepcional interesse público na Prefeitura no exercício de 2014, mas também o aumento da quantidade de servidores nessa situação, que passou de 69 em janeiro para 102 em dezembro, sem que fosse apresentada nova lei para regulamentar tais contratações.

A defesa alegou, em suma, que a Lei Municipal nº 562/2001, não foi totalmente declarada inconstitucional, ficando em vigor a contratação de profissionais de saúde, educação, e outros para atendimento de serviços novos implantados ou ampliados, em harmonia com a Constituição Federal; as contratações foram ligadas às atividades de saúde e educação; e os profissionais foram contratados em face de inexistir candidatos classificados e/ou aprovados no último concurso público realizado no ano de 2011 e pela implantação de novos programas. Ademais, a defesa alega que o mesmo fato já foi apreciado quando da análise da PCA 2013 e que foi aprovada através do acórdão APL TC nº 0733/2015. Todavia, cabe ressaltar que a Prestação de Contas do exercício de 2013 foi considerada regular com ressalvas e que o Parecer Ministerial nº 04589/14 considerou não sanada tal irregularidade, assim como emitiu parecer contrário à aprovação de contas. O Pleno do Tribunal de Justiça da Paraíba não declarou a inconstitucionalidade integral da legislação em comento, deixando válidas as situações previstas nos incisos I, II e III do artigo 2º: *Art. 2º - Considera-se como de excepcional interesse público, as admissões de pessoal que visem: I – ao atendimento de situações de calamidade pública; II – o combate a surtos epidêmicos; III – a promoção de campanha de saúde pública*; Ora, apesar da alegação da defesa, as situações descritas acima não se coadunam com os profissionais contratados. Vislumbra-se que a Prefeitura Municipal de Cuité não comprovou a necessidade excepcional que justificaria a contratação por tempo determinado e efetuou contratações sem nenhum lastro legal. Nesse contexto, revela-se incontestável a burla à regra da obrigatoriedade do concurso público, além do descumprimento de decisão judicial, o que contribui para valorar negativamente as contas do exercício de 2014, sem prejuízo de aplicação da multa prevista no art. 56, II da LOTCE/PB;

Quanto aos repasses ao Poder Legislativo, em desacordo com o artigo 29-A, § 2º da CF, apesar de, aparentemente, não ter havido prejuízos ao funcionamento regular da Câmara Municipal, a Auditoria apontou descumprimento do art. 29-A, II, § 2º da CF, com redação dada pela EC nº 25/2000, em função do repasse fora do prazo em favor do Legislativo Municipal. O não envio do repasse até o dia 20 de cada mês constitui motivo suficiente para aplicação de multa ao gestor, com fulcro no art. 56 da LOTCE/PB;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 04.645/15

Em relação à ausência de documentos comprobatórios de despesas pagas ao INSS, no valor de R\$ 686,81, por ter comprovado posteriormente, quase que integralmente, tais despesas o Representante do *Parquet* entendeu que o valor restante é ínfimo, cabendo recomendação à atual gestão para que envie todos os documentos necessários para as futuras análises de PCA, para que sejam evitadas eventuais penalidades.

Em face do exposto, opinou o Representante do Ministério Público junto ao Tribunal, pela:

- a) **IRREGULARIDADE** das contas sob responsabilidade da Sr^a **Euda Fabiana de Farias Palmeira Venâncio**, Gestora da Prefeitura Municipal de Cuité, no exercício de **2014**;
- b) Declaração de Atendimento Parcial aos preceitos da LRF;
- c) Aplicação da sanção pecuniária à Sr^a **Euda Fabiana de Farias Palmeira Venâncio**, no montante de **30% dos vencimentos anuais de Prefeita**, conforme artigo 5º, § 1º da Lei nº 10028/2000;
- d) Aplicação de **MULTA** à Sr^a **Euda Fabiana de Farias Palmeira Venâncio**, por transgressão a regras constitucionais e legais, nos termos do artigo 56, inciso II da LOTCE/PB;
- e) Representação à Receita Federal do Brasil para que verifique os documentos comprobatórios em relação aos pagamentos do INSS;
- f) Recomendação à atual gestão da Prefeitura Municipal de Cuité, no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, e, em especial, para evitar a reincidências das falhas constatadas no exercício em análise.

É o relatório, informando que os interessados foram intimados para a presente sessão!

PROPOSTA DE DECISÃO

Sr Presidente, Srs Conselheiros, Douta Procuradora Geral, Srs Auditores,

Considerando o relatório da equipe técnica desta Corte, bem como o parecer oferecido pelo Ministério Público Especial, bem como o atendimento a todos os índices constitucionais e legais obrigatórios de saúde, educação e gastos com pessoal, proponho que os Exmos. Srs. Conselheiros membros do E. Tribunal de Contas do Estado do Paraíba:

- Emitam **Parecer Favorável** à aprovação das contas da Sr^a **Euda Fabiana de Farias Palmeira Venâncio**, Prefeita do Município de **Cuité-PB**, relativas ao exercício de **2014**, encaminhando-o à consideração da egrégia Câmara de Vereadores do Município;
- Declarem **Atendimento PARCIAL** em relação às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, por parte daquele gestor;
- Julguem **REGULARES, com ressalvas**, os atos de gestão e ordenação das despesas da Sr^a **Euda Fabiana de Farias Palmeira Venâncio**, Prefeita do município de Cuité/PB, relativas a gastos com pessoal, contratações temporárias e repasses ao Legislativo, e **REGULARES** as demais despesas relativas ao exercício financeiro de **2014**;
- Apliquem a Sr^a **Euda Fabiana de Farias Palmeira Venâncio**, Prefeita Municipal de Cuité-PB, **multa** no valor de **R\$ 3.000,00 (três mil reais)**, conforme dispõe o art. 56, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 18/93; concedendo-lhe o prazo de 30 (trinta) dias para recolhimento voluntário ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, conforme previsto no art. 3º da Resolução RN TC nº 04/2001, sob pena de cobrança executiva a ser ajuizada até o trigésimo dia após o vencimento daquele prazo, na forma da Constituição Estadual;
- **Recomendem** à atual gestão da Prefeitura Municipal de Cuité, no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, e, em especial, para evitar a reincidências das falhas constatadas no exercício em análise.

É a proposta !

Cons. Subst. Antônio Gomes Vieira Filho
Relator



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC n° 04.645/15

Objeto: **Prestação de Contas Anuais**

Município: **Cuité – PB**

Prefeita Responsável: **Euda Fabiana de Farias Palmeira Venâncio**

Patrono/Procurador: John Johnson Gonçalves Dantas de Abrantes – **OAB/PB 1.663**

MUNICÍPIO DE CUIITÉ – Prestação Anual de Contas do Prefeito – Exercício 2014. Parecer Favorável à aprovação das contas. Aplicação de Multa. Recomendações.

ACÓRDÃO APL TC n° 0460/2016

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC n.º 04.645/15, referente à Gestão Geral (Prestação Anual de Contas) e Gestão Fiscal do Prefeito Municipal de **Cuité-PB, Sr^a Euda Fabiana de Farias Palmeira Venâncio**, relativas ao exercício financeiro de **2014**, ACORDAM os Conselheiros integrantes do **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA**, em sessão plenária realizada nesta data, na conformidade do relatório e da proposta de decisão do Relator, partes integrantes do presente ato formalizador, em:

- 1) DECLARAR** Atendimento **PARCIAL** em relação às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, parte daquele gestor;
- 2) JULGAR REGULARES, com ressalvas**, os atos de gestão e ordenação das despesas realizadas pela **Sr^a Euda Fabiana de Farias Palmeira Venâncio**, Prefeita do município de **Cuité-PB**, relativas a gastos com pessoal, contratações temporárias e repasses ao Legislativo em desacordo com a legislação vigente, e **REGULARES** as demais despesas relativas ao exercício financeiro de **2014**;
- 3) APLICAR** a **Sr^a Euda Fabiana de Farias Palmeira Venâncio**, Prefeita Municipal de Cuité-PB, **multa** no valor de **R\$ 3.000,00 (três mil reais)**, equivalentes a **66,05 UFR-PB**, conforme dispõe o art. 56, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 18/93; concedendo-lhe o prazo de 30 (trinta) dias para recolhimento voluntário ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, conforme previsto no art. 3º da Resolução RN TC nº 04/2001, sob pena de cobrança executiva a ser ajuizada até o trigésimo dia após o vencimento daquele prazo, na forma da Constituição Estadual;
- 4) RECOMENDAR** à atual gestão da Prefeitura Municipal de Cuité, no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, e, em especial, para evitar a reincidências das falhas constatadas no exercício em análise.

Presente ao julgamento a Exma. Sr^a. Procuradora Geral do MPE
Publique-se, registre-se e cumpra-se.

Assinado 1 de Setembro de 2016 às 12:45



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 1 de Setembro de 2016 às 12:39



Assinado Eletronicamente

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

Cons. Subst. Antônio Gomes Vieira Filho

RELATOR

Assinado 2 de Setembro de 2016 às 11:10



Assinado Eletronicamente

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

Sheyla Barreto Braga de Queiroz

PROCURADOR(A) GERAL