



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC 04190/15

Processo TC 04385/15 (anexado)

Origem: Município de Santo André - Fundo Municipal de Saúde

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2014

Responsável: Rosenildo Alves Lopes (Secretário de Saúde)

Advogado: Josedeo Saraiva de Souza (OAB/PB 10.376)

Contador: Djair Jacinto de Moraes (CRC/PB 1308-O)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de Santo André. Fundo Municipal de Saúde. Exercício de 2014. Ausência de cumprimento de obrigações previdenciárias patronais em favor do INSS. Regularidade com ressalvas. Recomendação. Informação 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 Regimento Interno do TCE/PB.

ACÓRDÃO APL – TC 00611/16**RELATÓRIO**

1. O presente processo trata da prestação de contas anual da Sra. SILVANA FERNANDES MARINHO DE ARAÚJO, na qualidade de Prefeita do Município de **Santo André**, relativa ao exercício de **2014**. Em anexo, o Processo TC 04385/15, relativo à prestação de contas do Sr. ROSENILDO ALVES LOPES, gestor do **Fundo Municipal de Saúde** no mesmo exercício.
2. A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o **relatório inicial** de fls. 204/325, com as colocações e observações a seguir resumidas:
 - 2.01. **Apresentação da prestação de contas** no prazo legal, em conformidade com a Resolução Normativa RN – TC 03/2010;
 - 2.02. Segundo dados do IBGE (Censo 2010 - estimativa 2014) o Município de **Santo André** possui 2.553 **habitantes**, sendo 837 habitantes da zona urbana e 1.716 habitantes da zona rural;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC 04190/15

Processo TC 04385/15 (anexado)

- 2.03.** A **lei orçamentária anual** (Lei 340/2013) estimou a receita em R\$18.254.851,91 e fixou a despesa em igual valor, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais **suplementares** no montante de R\$9.127.425,96, correspondendo a 50% da despesa fixada na LOA;
- 2.04.** Foram **abertos** créditos adicionais de R\$3.880.567,76, com indicação das devidas fontes de recursos, sendo utilizados R\$2.769.024,40;
- 2.05.** A **receita total arrecadada** correspondeu a R\$11.138.730,24, sendo R\$10.890.879,45 em receitas **correntes**, das quais foi transferido o montante de R\$1.531.849,38 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEB, e R\$247.850,79 em receitas de **capital**;
- 2.06.** A **despesa executada** totalizou R\$9.839.498,13, sendo R\$9.266.133,60 em despesas **correntes** e R\$573.364,53 em despesas de **capital**;
- 2.07.** O **balanço orçamentário consolidado** apresentou **déficit** equivalente a 2,42% (R\$232.617,27) da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R\$369.790,17, constituído exclusivamente em bancos; e o **balanço patrimonial consolidado** consignou **déficit** (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R\$2.160.652,62;
- 2.08.** Foram realizadas 34 **licitações** para despesas de R\$4.085.784,46, havendo indicação de despesas sem licitação no montante de R\$46.147,35;
- 2.09.** Os gastos **com obras** e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$104.020,25, correspondendo a 1,06% da despesa orçamentária do Poder Executivo;
- 2.10.** Os **subsídios** percebidos pela Prefeita foram de R\$120.000,00, já os do Vice-Prefeito foram de R\$60.000,00, não havendo excesso na remuneração dos agentes políticos;
- 2.11. DESPESAS CONDICIONADAS:**
- 2.11.1. FUNDEB:** aplicação do montante de R\$937.863,04, correspondendo a **59,56%** dos recursos do FUNDEB (R\$1.574.627,55) na remuneração do magistério da educação básica; ausência de saldo do FUNDEB não comprometido no final do exercício;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC 04190/15

Processo TC 04385/15 (anexado)

- 2.11.2. Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE):** aplicação do montante de R\$2.073.129,14, correspondendo a **25,53%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R\$8.118.992,19;
- 2.11.3. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE):** aplicação do montante de R\$1.482.079,46, correspondendo a **18,94%** da base de cálculo (R\$7.827.107,03);
- 2.11.4. Pessoal (Poder Executivo):** gastos com pessoal do Poder Executivo de R\$4.721.733,31, correspondendo a **50,45%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$9.359.030,07;
- 2.11.5. Pessoal (Ente):** gasto do pessoal do **Município**, após a inclusão dos gastos do Poder Legislativo, no montante de R\$343.399,67, totalizou **R\$5.065.132,98**, correspondendo a **54,12%** da RCL;
- 2.12.** Ao final do exercício, o **quadro de pessoal** do Poder Executivo era composto de 267 servidores distribuídos da seguinte forma:

Tipo de Cargo	Jan	AV%	Abr	AV%	Ago	AV%	Dez	AV%	Jan/Dez	AH%
Comissionado	84	38,18	113	42,16	120	43,64	119	44,57	41,67	
Contratação por excepcional interesse público	25	11,36	43	16,04	43	15,64	36	13,48	44,00	
Efetivo	104	47,27	105	39,18	105	38,18	105	39,33	0,96	
Eletivo	7	3,18	7	2,61	7	2,55	7	2,62	0,00	
TOTAL	220	100,00	268	100,00	275	100,00	267	100,00	21,36	



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC 04190/15

Processo TC 04385/15 (anexado)

- 2.13. Os relatórios resumidos da execução orçamentária (REO) e de gestão fiscal (RGF) foram elaborados, publicados e encaminhados a este Tribunal nos moldes da legislação;
- 2.14. O Município possui **sítio oficial na rede mundial de computadores** destinado à divulgação de informações de interesse coletivo ou geral, conforme prevê a Lei 12.527/2011, apresentando em seu sítio local destinado ao Portal da Transparência e possibilita a solicitação de informações por parte da sociedade. A matéria é objeto do Processo TC 11.479/14;
- 2.15. A **dívida municipal** ao final do exercício correspondia a R\$5.440.007,37, representando 58,13% da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 51,74% e 48,26%, entre dívida flutuante e dívida fundada, respectivamente, conforme quadro seguinte, contido no SAGRES:

Os principais componentes da dívida fundada são:

Especificação	Valor informado (R\$)	Valor Constatado (R\$)
Precatórios	4.281,90	4.281,90
Previdência (RGPS)	2.594.079,69	2.594.079,69
Previdência (RPPS)	0,00	0,00
Empresa de Fornecimento do serviço de água e Esgoto	0,00	0,00
Empresa de Fornecimento do serviço de energia elétrica	0,00	0,00
	0,00	0,00

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	2.625.544,62	28,05	11.230.836,08	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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC 04190/15

Processo TC 04385/15 (anexado)

- 2.16. Repasse ao Poder Legislativo** no montante de R\$522.414,78, representando 6,96% da receita tributária do exercício anterior. O repasse correspondeu a 84,26% do valor fixado no orçamento (R\$620.000,00);
- 2.17.** Em relação à temática **previdenciária**, foram observados os seguintes pontos:
- 2.17.1.** O Município não possui **regime próprio de previdência**;
- 2.17.2.** Os recolhimentos patronais ao **regime geral de previdência social** totalizaram R\$627.956,97, estando R\$213.370,75 **abaixo** da estimativa de R\$841.327,72;
- 2.17.3.** As receitas e despesas do **Fundo Municipal de Saúde** do Município estão consolidadas na execução orçamentária da Prefeitura, tendo a Auditoria, informado que o FMS deixou de recolher obrigações patronais ao RGPS um valor em torno de R\$34.028,52;
- 2.18.** Foi encaminhada **denúncia** (Processo TC 16067/14), referente a supostos vícios e fraudes em diversos processos licitatórios e contratos, no que diz respeito à locação de veículo. A denúncia foi julgada improcedente pela 2ª Câmara deste Tribunal;
- 2.19.** Não foi realizada **diligência in loco**, com vistas à análise da presente prestação de contas;
- 2.20.** O Ministério Público Federal, por meio da Notícia de Fato 1.21.001.000171/2014-45 e Manifestação 1398/2014-MPF/PRM-CG/PB, recomendou à atual gestão do Município de Santo André a adoção de providências no sentido de implementar melhorias no atendimento à população em relação ao acesso às políticas públicas de saúde, tendo a Auditoria solicitado informações a Secretária de Saúde do Município de Santo André, porém sem resposta;
- 2.21.** Pelo Acórdão AC2 - TC 000210/15, emitido nos autos do Processo TC 11479/14, referente à Inspeção Especial de Transparência da Gestão, aplicou-se multa à Prefeita pelo não cumprimento da Lei da Transparência - LC 131/2009, determinando o restabelecimento. Contudo, a nova avaliação, realizada nos autos do Documento TC 35206/16, em junho de 2016, remanesceu a incompletude da disponibilização das informações em tempo real;
- 2.22.** Ao término da análise envidada, a Auditoria apontou a **ocorrência** das irregularidades ali listadas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC 04190/15

Processo TC 04385/15 (anexado)

3. Estabelecido o **contraditório**, a Prefeita, depois de pedido de prorrogação de prazo deferido, apresentou defesa às fls. 334/741, sendo analisada pela Auditoria em relatório de fls. 747/757, concluindo pela permanência das seguintes máculas:

Responsabilidade da Prefeita SILVANA FERNANDES MARINHO DE ARAÚJO:

- 3.01. Não encaminhamento a este Tribunal do PPA e da LOA do exercício;
- 3.02. Ocorrência de déficit de execução orçamentária, no valor de R\$232.617,27, sem a adoção das providências efetivas;
- 3.03. Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício, no valor de R\$2.160.652,62;
- 3.04. Não realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações, no valor de R\$46.147,35;
- 3.05. Não destinação de, no mínimo, 60% dos recursos do FUNDEB para a remuneração dos profissionais do magistério;
- 3.06. Ausência de encaminhamento das cópias de extratos bancários e respectivas conciliações;
- 3.07. Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência, no valor de R\$144.806,97;

Responsabilidade do Secretário ROSENILDO ALVES LOPES:

- 3.08. Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência, no valor de R\$17.507,19.
4. Instado a se pronunciar, o **Ministério Público de Contas**, em parecer de fls. 759/771, da lavra do Subprocurador-Geral Luciano Andrade Farias, opinou pela emissão de parecer contrário, reprovação das contas de gestão, não atendimento da LRF, com aplicação de multa, recomendações e representação.
5. No **exercício de 2013**, primeiro ano da gestão, conforme decisões cadastradas no Sistema TRAMITA, referentes ao Processo TC 04339/14 a gestora obteve os seguintes resultados: Parecer PPL – TC 00162/15 (**favorável à aprovação**). Acórdão APL – TC 00752/15 (**atendimento parcial** às exigências da LRF; **regularidade com ressalvas** das contas de gestão, com **aplicação de multa**, dentre outras deliberações).
6. O processo foi **agendado** para a presente sessão, com as intimações de estilo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC 04190/15

Processo TC 04385/15 (anexado)

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC 04190/15

Processo TC 04385/15 (anexado)

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*:

“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 PREFEITA, 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*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC 04190/15

Processo TC 04385/15 (anexado)

*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).*

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*”. Os atos de ordenação de despesas no âmbito do Fundo Municipal de Saúde serão julgados em apartado.

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

Não encaminhamento do PPA (Plano Plurianual) e da LOA (Lei Orçamentária Anual).

A disciplina e responsabilidade para o encaminhamento, a este Tribunal, dos instrumentos de planejamento estão definidas na Resolução Normativa RN – TC 07/2004. Conforme determina o art. 32 da mencionada Resolução, o atraso na entrega dos documentos, dados e informações obrigatórios relativos ao PPA, LDO, LOA, BME, RGF e PCA implicará ao responsável em multa automática e pessoal no valor de R\$500,00 (quinhentos reais), acrescido de R\$50,00 (cinquenta reais) por dia de atraso, este contado a partir do segundo dia após o vencimento do prazo previsto, não podendo o valor total da multa ultrapassar o limite de R\$1.600,00.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC 04190/15
Processo TC 04385/15 (anexado)

Ainda segundo o §3º do citado artigo, a apresentação do DAR devidamente quitado à Divisão de Expediente e Comunicação é condição indispensável para o recebimento de documentos e informações tratados na Resolução. Complementa no §4º que é havido como não entregue documento, informação ou dados apresentados ao Tribunal com atraso e sem quitação da respectiva multa, constituindo-se o eventual recebimento falta grave para o servidor responsável. Assim, a entrega intempestiva dos instrumentos de planejamento enseja a aplicação de sanções pecuniárias à gestora faltosa.

De toda forma, o PPA e a LOA foram integralizados aos autos (Documentos TC 14831/16 e TC 14818/16, respectivamente) em 23/03/2016. Cabem recomendações à atual gestora sem prejuízo da multa.

Déficit na execução orçamentária (R\$232.617,27) e déficit financeiro (R\$2.160.652,62).

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 positivamente 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.

A respeito da importante Lei de Responsabilidade Fiscal, assim lecionou o eminente Prof. Dr. Gilmar Ferreira Mendes, digno 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC 04190/15
Processo TC 04385/15 (anexado)

*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\$11.138.730,24, correspondendo a 61,01% da receita prevista. Considerando as transferências ao FUNDEB, a receita foi de R\$9.606.880,86. Por sua vez, a execução da despesa totalizou R\$9.839.498,13. Assim, registrou-se um déficit na execução orçamentária no montante de R\$232.617,27, correspondendo a 2,42% da receita arrecadada.

Nesse contexto, levando-se em consideração a acentuada frustração da receita total inicialmente prevista para o exercício, o montante apontado não comprometeu o equilíbrio das contas do ente.

Em relação ao **déficit financeiro** (R\$2.160.652,62) encontrado, quando confrontado o passivo e o ativo financeiro constante no balanço patrimonial consolidado, necessário observar que no montante elencado no passivo financeiro (R\$2.604.351,87), R\$1.910.142,64 se referem a serviços de dívidas constituídas em exercícios anteriores, além de restos a pagar (R\$257.953,26) também advindos de outros exercícios. Portanto, tais cifras contribuíram de forma significativa para a ocorrência do déficit.

Desta forma, levando em consideração as circunstâncias elencadas, não houve distorção significativa do equilíbrio entre a receita e a despesa. Assim, cabe a expedição de recomendação na busca do equilíbrio orçamentário e financeiro, a fim de que não haja comprometimento das gestões futuras.

Não realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações, no valor de R\$46.147,35.

A licitação, em sua dupla finalidade, tanto é procedimento administrativo tendente a conceder à pública administração melhores condições (de técnica e de preço) nos contratos que celebrar, quanto, e precipuamente, revela-se como instituto de concretude do regime democrático, pois visa, também, facultar à sociedade a oportunidade de participar dos negócios públicos.

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC 04190/15

Processo TC 04385/15 (anexado)

Por ser um procedimento que só garante a eficiência na Administração, visto que sempre objetiva as propostas mais vantajosas, a licitação, quando não realizada ou realizada em desacordo com a norma jurídica, longe de configurar mera informalidade, constitui séria ameaça aos princípios administrativos da legalidade, impessoalidade e moralidade, além de profundo desacato ao regime democrático, pois retira de boa parcela da atividade econômica a faculdade de negociar com a pública administração.

Cumpre recordar ainda, que a licitação é procedimento vinculado, formalmente ligado à Lei 8.666/93, não comportando discricionariedades em sua realização ou dispensa. Ressalte-se, ainda, ser a Lei 8.666/93, direcionada também a regular contratos mesmo sem licitação, obrigando à Pública Administração ao exercício do controle dos objetos pactuados com particulares, não a eximindo de observar os parâmetros legais que circundam cada um. Assim, não basta apenas licitar ou contratar, mas realizar o procedimento de acordo com a técnica prevista no ordenamento jurídico.

As despesas consideradas como não licitadas referem-se à algumas aquisições ocorridas durante o exercício cujos valores individuais não superaram o limite de dispensa, mas que no somatório superam. Vejamos:

Nome do Credor	Objeto	Valor (R\$)
Carlos Afonso Borges dos Santos	Aquisição de gêneros alimentícios	9.686,25
Everaldo Antonio da Silva	Serviços prestados de forro de gesso	12.466,10
J.L.G. Com. Embalagens Ltda	Compra de materiais diversos	9.925,00
M. B. Informática	Serviços de Informática	14.070,00

Com exceção das despesas relativas aos serviços de gesso no valor de R\$12.466,10, as demais são de fácil previsibilidade, cabendo a realização dos devidos procedimentos licitatórios. Assim, restaram como não licitadas despesas no montante de R\$33.681,25 que representam 0,82% das despesas sujeitas ao procedimento (R\$4.131.931,81).

Apesar das falhas, a Auditoria desta Corte não acusou qualquer excesso de preço ou falta de fornecimento de serviços e bens neles noticiados. Desta forma, a matéria comporta as recomendações devidas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC 04190/15
Processo TC 04385/15 (anexado)

Não destinação de no mínimo, 60% dos recursos do FUNDEB para a remuneração dos profissionais do magistério.

A Auditoria apurou o percentual de 59,56% ao excluir do cômputo despesas pagas ao INSS a título de contribuições previdenciárias sobre folhas de pagamento de pessoal no valor de R\$147.041,12, além de uma folha de pagamento no valor de R\$2.026,84, todas referentes ao FUNDEB, porém pagas com recursos do FPM. Vejamos:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA						
SAGRES - SISTEMA DE ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO DOS RECURSOS DA SOCIEDADE						
Relatório: Seleção de Empenhos						
Unidade Gestora: 201176 - Prefeitura Municipal de Santo André						
Despesa	Nº Emp.	Data	Empenhado	Pago	Credor	CPF / CNPJ
3.19013	0000331	10/02/2014	R\$ 16.805,25	R\$ 16.805,25	INSS	29.9790.36016.306
VALOR QUE ORA SE EMPENHA R/A TENDER DESPESA COM RECOLHIMENTO DO INSS PARTE DA EMPRESA DA SECRETARIA DE EDUCACAO-FUNDEB 50%, REFERENTE A COMPETENCIA DE DEZEMBRO DE 2013, CONFORME GPS ANEXO.						
3.19013	0001041	10/04/2014	R\$ 14.919,27	R\$ 14.919,27	INSS	29.9790.36016.306
VALOR QUE ORA SE EMPENHA R/A TENDER DESPESA COM RECOLHIMENTO DE INSS-PARTE EMPRESA DA SECRETARIA DE EDUCACAO-FUNDEB 50%, REFERENTE A COMPETENCIA FEVEREIRO DE 2014, CONFORME GPS ANEXO.						
3.19013	0001167	09/05/2014	R\$ 14.736,67	R\$ 14.736,67	INSS	29.9790.36016.306
VALOR QUE ORA SE EMPENHA R/A TENDER DESPESA COM RECOLHIMENTO DE INSS-PARTE EMPRESA DA SECRETARIA DE EDUCACAO-FEB 50% DESTA MUNICIPALIDADE REFERENTE A COMPETENCIA MARÇO 2014.						
3.19013	0003331	10/12/2014	R\$ 14.081,74	R\$ 14.081,74	INSS	29.9790.36016.306
VALOR QUE ORA SE EMPENHA R/A TENDER DESPESA COM RECOLHIMENTO DO INSS PARTE PATRONAL SECRETARIA DE EDUCACAO - FEB 50%, REF. A COMPETENCIA 10/2014, CONR. COMPROVANTE ANEXO.						
3.19013	0002235	08/08/2014	R\$ 13.840,83	R\$ 13.840,83	INSS	29.9790.36016.306
VALOR QUE ORA SE EMPENHA R/A TENDER DESPESA COM RECOLHIMENTO DE INSS PATRONAL DA SECRETARIA DE EDUCACAO - FEB 50% REF. A COMPETENCIA 08/2014.						
3.19013	0001981	10/07/2014	R\$ 13.838,54	R\$ 13.838,54	INSS	29.9790.36016.306
VALOR QUE ORA SE EMPENHA R/A TENDER DESPESA COM RECOLHIMENTO DE INSS PARTE EMPRESA DA SECRETARIA DE EDUCACAO - FEB 50%, REFERENTE A COMPETENCIA 05/2014, CONR. COMPROVANTE ANEXO.						
3.19013	0002674	10/10/2014	R\$ 13.803,53	R\$ 13.803,53	INSS	29.9790.36016.306
VALOR QUE ORA SE EMPENHA R/A TENDER DESPESA COM RECOLHIMENTO DE INSS PARTE PATRONAL DA SECRETARIA DE EDUCACAO - FEB 50% REF. A COMPETENCIA 09/2014.						
3.19013	0002377	10/09/2014	R\$ 13.739,73	R\$ 13.739,73	INSS	29.9790.36016.306
VALOR QUE ORA SE EMPENHA R/A TENDER DESPESA COM RECOLHIMENTO DE INSS PARTE PATRONAL DA SECRETARIA DE EDUCACAO - FEB 50% REF. A COMPETENCIA 07/2014, CONR. COMPROVANTE ANEXO.						
3.19013	0000251	10/01/2014	R\$ 11.795,67	R\$ 11.795,67	INSS	29.9790.36016.306
VALOR QUE ORA SE EMPENHA R/A TENDER DESPESA COM RECOLHIMENTO DE INSS - PARTE PATRONAL, REF. A COMPETENCIA 1/2013, DA SECRETARIA DE EDUCACAO - FEB 50%.						
3.19013	0000602	10/03/2014	R\$ 10.261,86	R\$ 10.261,86	INSS	29.9790.36016.306
VALOR QUE ORA SE EMPENHA R/A TENDER DESPESA COM RECOLHIMENTO DO INSS - PARTE EMPRESA, DE SECRETARIA DE EDUCACAO-FUNDEB 50%, REFERENTE A COMPETENCIA DE JANEIRO DE 2014, CONFORME COMPROVANTE ANEXO.						
3.19013	0003330	10/12/2014	R\$ 1.682,88	R\$ 1.682,88	INSS	29.9790.36016.306
VALOR QUE ORA SE EMPENHA R/A TENDER DESPESA COM RECOLHIMENTO DO INSS PARTE PATRONAL SECRETARIA DE EDUCACAO - FEB 50%, REF. A COMPETENCIA 10/2014, CONR. COMPROVANTE ANEXO.						
3.19013	0001982	10/07/2014	R\$ 1.631,94	R\$ 1.631,94	INSS	29.9790.36016.306
VALOR QUE ORA SE EMPENHA R/A TENDER DESPESA COM RECOLHIMENTO DE INSS PARTE EMPRESA DA SECRETARIA DE EDUCACAO INFANTIL - FEB 50%, REFERENTE A COMPETENCIA 05/2014, CONR. COMPROVANTE ANEXO.						
3.19013	0002236	08/08/2014	R\$ 1.631,94	R\$ 1.631,94	INSS	29.9790.36016.306
VALOR QUE ORA SE EMPENHA R/A TENDER DESPESA COM RECOLHIMENTO DE INSS PATRONAL DA SECRETARIA DE EDUCACAO - EDUCACAO INFANTIL FEB 50% REF. A COMPETENCIA 08/2014.						
3.19013	0002376	10/09/2014	R\$ 1.631,94	R\$ 1.631,94	INSS	29.9790.36016.306
VALOR QUE ORA SE EMPENHA R/A TENDER DESPESA COM RECOLHIMENTO DE INSS PARTE PATRONAL DA SECRETARIA DE EDUCACAO-EDUCACAO INFANTIL - FEB 50% REF. A COMPETENCIA 07/2014, CONR. COMPROVANTE ANEXO.						
3.19013	0002673	10/10/2014	R\$ 1.631,94	R\$ 1.631,94	INSS	29.9790.36016.306
VALOR QUE ORA SE EMPENHA R/A TENDER DESPESA COM RECOLHIMENTO DE INSS PARTE PATRONAL DA SECRETARIA DE EDUCACAO - EDUCACAO INFANTIL FEB 50% REF. A COMPETENCIA 08/2014.						
3.19013	0000250	10/01/2014	R\$ 1.007,19	R\$ 1.007,19	INSS	29.9790.36016.306
VALOR QUE ORA SE EMPENHA R/A TENDER DESPESA COM RECOLHIMENTO DE INSS - PARTE PATRONAL, REF. A COMPETENCIA 1/2013, DA SECRETARIA DE EDUCACAO - MAGISTERIO EDUC. INFANTIL.						
Despesa	Nº Emp.	Data	Empenhado	Pago	Credor	CPF / CNPJ
3.19004	0000491	28/02/2014	R\$ 2.026,84	R\$ 2.026,84	Prefeitura Municipal de Santo André	01612511000127
VALOR QUE ORA SE EMPENHA R/A TENDER DESPESA COM FUNCIONARIOS LOTADOS NA SECRETARIA DE EDUCACAO-MAG. DA EDUCACAO INFANTIL, RELATIVO AO MES DE FEVEREIRO 2014.						



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC 04190/15
Processo TC 04385/15 (anexado)

Ao não acatar tais despesas como aplicação no magistério, na análise da defesa apresentada, o Órgão Técnico alegou que não foram financiadas diretamente com recursos do FUNDEB e que não houve a efetiva comprovação das despesas através de folhas de pagamento, ordens bancárias ou outro documento.

Forçoso reconhecer que, mesmo financiada com recursos do FPM, as despesas em questão podem compor o percentual de aplicação de recursos do FUNDEB no magistério porque efetivamente se referem àquelas aceitas legalmente como inerentes à valorização do magistério, conforme se vê pelo histórico dos empenhos.

Independente da fonte financiadora, se os recursos são próprios e não comprometidos com outras ações públicas ou decorrentes de convênios que possuem aplicação definida, podem sim ser aplicados na valorização do magistério e servir de base para calcular o percentual aplicado sobre a receita total do Fundo. Caberia tão somente ao gestor, conforme o caso, a prerrogativa de repor ou não os valores à conta do FPM com recursos do FUNDEB.

Quanto à comprovação das despesas, apenas na análise de defesa o Órgão de Instrução mencionou a dúvida. As despesas questionadas constam do SAGRES desde a instrução inicial, assim como as outras, então aceitas componentes da aplicação do Magistério, não havendo porque questionar a comprovação apenas daquelas excluídas inicialmente do cômputo.

Assim, ao adicionar ao cálculo o valor das despesas excluídas as aplicações de recursos do FUNDEB no magistério se comportaram, conforme quadro seguinte:

Discriminação	Valor em R\$
Valor considerado pela Auditoria	937.683,04
Valor anteriormente excluído e agora repostado	149.067,96
Total magistério	1.086.751,00
Total receitas do FUNDEB	1.574.627,55
Percentual de aplicação	69,01%

Cabe observar que a utilização de valores do FPM na valorização do magistério, diretamente pela Prefeitura, não comprometeu o percentual de aplicação em MDE.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC 04190/15
Processo TC 04385/15 (anexado)

Ausência de encaminhamento das cópias de extratos bancários e respectivas conciliações.

Com a defesa, a interessada enviou os extratos reclamados e justificou a ausência de conciliação bancária, afastando a mácula indicada.

Não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência, no valor de R\$144.806,97 da Prefeitura e R\$17.507,19 do FMS.

A partir de consulta ao SAGRES, pode-se observar o comportamento anual das obrigações previdenciárias e eventuais parcelas recolhidas da Prefeitura e do Fundo Municipal de Saúde, da seguinte forma:

Ano	Entidade	CPF/CNPJ	Nome do credor	Empenhado	Pago
2003	Prefeitura Municipal de Santo André	00000000000000	INSS	R\$ 66.083,70	R\$ 66.083,70
2004	Prefeitura Municipal de Santo André	00000000000000	INSS	R\$ 90.909,74	R\$ 90.909,74
2005	Prefeitura Municipal de Santo André	00000000000000	INSS	R\$ 261.982,97	R\$ 261.982,97
2006	Prefeitura Municipal de Santo André	29979036016306	INSS	R\$ 415.098,97	R\$ 415.098,97
2007	Prefeitura Municipal de Santo André	29979036016306	INSS	R\$ 319.129,56	R\$ 319.129,56
2008	Prefeitura Municipal de Santo André	29979036016306	INSS	R\$ 168.719,15	R\$ 168.719,15
2010	Prefeitura Municipal de Santo André	29979036000140	INSS - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	R\$ 99.709,44	R\$ 99.709,44
2011	Prefeitura Municipal de Santo André	29979036000140	INSS - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	R\$ 358.323,00	R\$ 358.323,00
2012	Prefeitura Municipal de Santo André	29979036000140	INSS - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	R\$ 673.291,68	R\$ 794.939,28
2013	Prefeitura Municipal de Santo André	29979036016306	INSS	R\$ 968.336,82	R\$ 968.336,82
2014	Prefeitura Municipal de Santo André	29979036016306	INSS	R\$ 801.591,60	R\$ 801.591,60
Ano	Entidade	CPF/CNPJ	Nome do credor	Empenhado	Pago
2011	Fundo Municipal de Saúde de Santo André	29979036000140	INSS - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	R\$ 33.988,64	R\$ 33.988,64
2012	Fundo Municipal de Saúde de Santo André	29979036000140	INSS - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	R\$ 51.586,89	R\$ 51.586,89
2013	Fundo Municipal de Saúde de Santo André	29979036016306	INSS	R\$ 23.106,40	R\$ 23.106,40
2014	Fundo Municipal de Saúde de Santo André	29979036016306	INSS	R\$ 155.269,70	R\$ 155.269,70

É perceptível a evolução da gestão das obrigações previdenciárias a partir de 2011 com incremento significativo, à exceção apenas referente à Prefeitura no exercício sob análise, cujo valor pago, em que pese bastante superior aos anos anteriores, foi inferior ao pago em 2013, cabendo **recomendações** para o aperfeiçoamento, quitando inclusive tempestivamente os parcelamentos realizados.

No caso do FMS a quantia não recolhida refere-se às contribuições relativas às folhas de pagamento do mês de dezembro de 2014 não efetivadas no exercício sob análise e quitadas no início do exercício de 2015.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC 04190/15
Processo TC 04385/15 (anexado)

Em todo caso, convém esclarecer que cabem 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 às sanções institucionais a exemplo daquelas previstas na legislação previdenciária - art. 56², da Lei 8.212/91.

O levantamento do eventual débito, todavia, deve resultar de procedimento fiscal regular pelo agente público federal, devendo a informação captada pela d. Auditoria ser endereçada à Receita Federal, com cópias dos documentos respectivos, para a quantificação e cobrança das obrigações remanescentes a cargo do Município.

À guisa de conclusão.

Com essas observações, os fatos impugnados, examinados juntamente com outros tantos componentes do universo da prestação de contas anual, não são capazes de atrair juízo de reprovação para a gestão geral. É que, a prestação de contas, sabidamente, é integrada por inúmeros atos e fatos de gestão, alguns concorrendo para a sua reprovação, enquanto outros para a aprovação.

Dessa forma, no exame das contas de gestão, o Tribunal de Contas mesmo diante de atos pontualmente falhos, pode, observando as demais faces da gestão – contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e fiscal -, posicionar-se pela aprovação das contas, sem prejuízo de aplicar outras sanções compatíveis com a gravidade dos fatos, inclusive multa. Neste sentido, valioso trabalho publicado pelo Ministro Carlos Ayres de Brito, do Supremo Tribunal Federal. Cite-se:

“Mas qual a diferença entre ilegalidade e irregularidade? Legalidade é fácil: é aferir da compatibilidade do ato administrativo, da despesa do contrato, da licitação com a lei. E regularidade, o que significa regularidade? Exatamente legitimidade. (...).

² Lei 8.212/91.

Art. 56. A **inexistência de débitos em relação às contribuições** devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social-INSS, a partir da publicação desta Lei, é **condição necessária para** que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios possam receber as transferências dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal-FPE e do Fundo de Participação dos Municípios-FPM, celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da administração direta e indireta da União.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC 04190/15

Processo TC 04385/15 (anexado)

Então, pelo art. 37, a Constituição torna o direito maior do que a própria lei. E poderíamos chamar esse art. 37 como consubstanciador desse mega princípio da legitimidade ou juridicidade, ou licitude, que é muito mais que simples legalidade. E o Tribunal de Contas foi contemplado com essa força de apreciar não só a legalidade das despesas, mas a regularidade na prestação das contas”.³

Por todo o exposto, sobre as contas do Senhor ROSENILDO ALVES LOPES, na qualidade de Gestor do **Fundo Municipal de Saúde** do Município de **Santo André**, relativas ao exercício de **2014**, VOTO no sentido de que o Tribunal decida:

I) JULGAR REGULARES COM RESSALVAS as contas de gestão do Secretário Municipal de Saúde, Sr. ROSENILDO ALVES LOPES, à luz da competência conferida ao Tribunal de Contas pelo inciso II, art. 71, da Constituição Federal, ressalvas em razão do descumprimento de obrigações previdenciárias;

II) RECOMENDAR a adoção de providências no sentido de corrigir e/ou prevenir, conforme o caso, os fatos irregulares apurados pela Auditoria, notadamente o cumprimento das obrigações previdenciárias em favor do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS; e

III) 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.

³ “A Real Interpretação da Instituição Tribunal de Contas”. In Revista do TCE/MG. Ano XXI, nº 2/2003, p. 49.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC 04190/15

Processo TC 04385/15 (anexado)

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 04190/15** e **Processo TC 04385/15 - anexado**, sobre a prestação de contas do Sr. ROSENILDO ALVES LOPES, Gestor do **Fundo Municipal de Saúde de Santo André**, relativa ao exercício de **2014**, **ACORDAM** os MEMBROS do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme o voto do Relator, em:

I) JULGAR REGULARES COM RESSALVAS as contas de gestão do Secretário Municipal de Saúde, Sr. ROSENILDO ALVES LOPES, à luz da competência conferida ao Tribunal de Contas pelo inciso II, art. 71, da Constituição Federal, ressalvas em razão do descumprimento de obrigações previdenciárias;

II) RECOMENDAR a adoção de providências no sentido de corrigir e/ou prevenir, conforme o caso, os fatos irregulares apurados pela Auditoria, notadamente o cumprimento das obrigações previdenciárias em favor do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS; e

III) 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 e publique-se.

TCE - Sala das Sessões do Tribunal Pleno.

Plenário Ministro João Agripino.

Assinado 1 de Novembro de 2016 às 09:10



Cons. Arthur Paredes Cunha Lima
PRESIDENTE

Assinado 1 de Novembro de 2016 às 08:50



Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR

Assinado 3 de Novembro de 2016 às 07:58



Sheyla Barreto Braga de Queiroz
PROCURADOR(A) GERAL