



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO: TC – 05.942/19

Administração direta. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL do PREFEITO MUNICIPAL de LUCENA relativa ao exercício de 2018, de responsabilidade do Prefeito **Marcelo Sales de Mendonça**. PARECER FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS DE GOVERNO. Emissão, em separado, de acórdão contendo as demais decisões.

PARECER PPL-TC 00165/20

RELATÓRIO

Os autos do PROCESSO TC-05.942/19 correspondente à PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DO MUNICÍPIO DE LUCENA, exercício de 2018, de responsabilidade do Prefeito MARCELO SALES DE MENDONÇA. Na mesmo processo estão também sendo examinadas as contas do FMS e FMAS, de responsabilidade, respectivamente, das gestoras DANIELE NUNES DA CRUZ e ANA MARIA SALES DE MENDONÇA. O Órgão de instrução deste Tribunal emitiu relatório prévio, fls. 1241/1418, com as colocações e observações a seguir resumidas:

1. Apresentação da Prestação de Contas em conformidade com a Resolução Normativa RN TC 03/10.
2. A Lei Orçamentária estimou a receita e fixou a despesa em R\$ 50.967.635,00 e autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares equivalentes a 60% da despesa fixada.
3. Repasse ao Poder Legislativo representando 7,00% da receita tributária do exercício anterior.
4. Despesas Condicionadas
 - 1.4.1. Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE): 24,08% das receitas de impostos mais transferências;
 - 1.4.2. Ações e Serviços Públicos de Saúde (SAÚDE): 22,13% das receitas de impostos mais transferências;
 - 1.4.3. PESSOAL: 58,44% da Receita Corrente Líquida (RCL)¹.
 - 1.4.4. FUNDEB: Foram aplicados 71,73% dos recursos do FUNDEB na remuneração do magistério.
5. Os gastos com obras e serviços de engenharia, no total de R\$ 445.660,34, correspondente a 1,27% da DOTG.
6. Foram constatadas as seguintes irregularidades:
 - 1.6.1. De responsabilidade do Sr. MARCELO SALES DE MENDONÇA:
 - 1.6.1.1. Descumprimento de Resolução do TCE/PB;
 - 1.6.1.2. Abertura de créditos adicionais – suplementares ou especiais sem devida indicação dos recursos correspondentes (R\$ 383.013,00);
 - 1.6.1.3. Autorização para abertura de crédito suplementar em percentual elevado;
 - 1.6.1.4. Ocorrência de Déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas (R\$ 379.346,15);
 - 1.6.1.5. Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas;
 - 1.6.1.6. Não-aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino;
 - 1.6.1.7. Gastos com pessoal acima do limite (54%) estabelecidos pelo art. 20 Lei de Responsabilidade Fiscal;

¹ As despesas de pessoal do Poder Executivo representaram **55,26%** da RCL.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

- 1.6.1.8. Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público;
 - 1.6.1.9. Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis;
 - 1.6.1.10. Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público;
 - 1.6.1.11. Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência (R\$ 1.220.949,34).
- 1.6.2. De responsabilidade da **Sra. DANIELE NUNES DA CRUZ**, gestora do Fundo Municipal de Saúde: Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência (R\$ 843.953,59);
- 1.6.3. De responsabilidade da **Sra. ANA MARIA SALES DE MENDONÇA**, gestora do Fundo Municipal de Assistência Social:
- 1.6.3.1. Pagamento de contribuições, à Previdência, realizados em valor maior que o devido, causando prejuízo ao Erário (R\$ 36.980,63);
 - 1.6.3.2. Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência (R\$ 168.962,96).
- 1.6.4. Após apresentação de defesa pelo interessado, a Unidade Técnica elaborou o relatório da PCA, fls. 1876/2107, no qual concluiu:
- 1.6.5. Remanescentes as seguintes eivas:
- 1.6.6. De responsabilidade do **Sr. MARCELO SALES DE MENDONÇA**:
- 1.6.6.1. Abertura de créditos adicionais – suplementares ou especiais sem devida indicação dos recursos correspondentes (R\$ 383.013,00);
 - 1.6.6.2. Autorização para abertura de crédito suplementar em percentual elevado;
 - 1.6.6.3. Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas (R\$ 379.346,15);
 - 1.6.6.4. Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas;
 - 1.6.6.5. Não-aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino²;
 - 1.6.6.6. Gastos com pessoal acima do limite (54%) estabelecidos pelo art. 20 Lei de Responsabilidade Fiscal;
 - 1.6.6.7. Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público;
 - 1.6.6.8. Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis;
 - 1.6.6.9. Emissão de empenho(s) em elemento de despesa incorreto (R\$ 626.555,06);
 - 1.6.6.10. Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público;
 - 1.6.6.11. Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência (R\$ 1.220.949,34).
- 1.6.7. De responsabilidade da **Sra. DANIELE NUNES DA CRUZ**, gestora do Fundo Municipal de Saúde: Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência (R\$ 814.371,15);

² O percentual aplicado foi recalculado, passando a ser de 23,65% da receita de impostos e transferências.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

1.6.8. De responsabilidade da **Sra. ANA MARIA SALES DE MENDONÇA**, gestora do Fundo Municipal de Assistência Social:

1.6.8.1. Pagamento de contribuições, à Previdência, realizados em valor maior que o devido, causando prejuízo ao Erário (R\$ 36.980,63);

1.6.8.2. Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência (R\$ 161.123,24).

1.6.9. Constatação das seguintes falhas, todas de responsabilidade do **Sr. MARCELO SALES DE MENDONÇA**:

1.6.9.1. Ocorrência de Déficit financeiro ao final do exercício (R\$ 6.043.507,82);

1.6.9.2. Contratação de pessoal através de processo licitatório, configurando burla ao concurso público;

7. Sugestão da Auditoria no sentido de:

1.7.1. Aplicar multa ao gestor por descumprimento de Resolução do TCE/PB;

1.7.2. Recomendar abertura de processos administrativos para apurar possíveis acumulações de cargos/empregos/funções públicas.

1.7.3. Citada, a autoridade responsável apresentou defesa, analisada pela Auditoria (fls. 2249/2243) que concluiu remanescerem as seguintes eivas:

1.7.4. De responsabilidade do **Sr. MARCELO SALES DE MENDONÇA**:

1.7.4.1. Abertura de créditos adicionais – suplementares ou especiais, sem devida indicação dos recursos correspondentes (R\$ 383.013,00);

1.7.4.2. Autorização para abertura de crédito suplementar em percentual elevado;

1.7.4.3. Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas (R\$ 379.346,15);

1.7.4.4. Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas (omissão de lote nas notas fiscais, bem como erro de preenchimento de lote de medicamentos);

1.7.4.5. Não-aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (23,65%);

1.7.4.6. Gastos com pessoal acima do limite (54%) estabelecidos pelo art. 20 Lei de Responsabilidade Fiscal (55,26%);

1.7.4.7. Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público;

1.7.4.8. Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis (despesas classificadas indevidamente nos elementos 35, 36 e 39);

1.7.4.9. Emissão de empenho(s) em elemento de despesa incorreto, no total de R\$ 626.555,06 (contratação de contador e advogados quando deveria ser através do concurso público);

1.7.4.10. Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público;

1.7.4.11. Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência (R\$ 931.591,11);

1.7.4.12. Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício (R\$ 6.043.507,82);

1.7.4.13. Contratação de pessoal através de processo licitatório, configurando burla ao concurso público (serviços contábeis);

1.7.5. De responsabilidade da **Sra. DANIELE NUNES DA CRUZ**, gestora do Fundo Municipal de Saúde: não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência (R\$ 814.371,15);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

1.7.6. De responsabilidade da **Sra. ANA MARIA SALES DE MENDONÇA**, gestora do Fundo Municipal de Assistência Social:

1.7.6.1. Pagamento de contribuições à Previdência realizados em valor maior que o devido, causando prejuízo ao Erário (R\$ 36.980,63);

1.7.6.2. Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência.

8. O Ministério Público junto ao Tribunal exarou o Parecer de fls. 2246/2260, opinando, em síntese, pela:

- I. Emissão de PARECER CONTRÁRIO à aprovação das contas do Gestor do Município de Lucena, Sr. Marcelo Sales de Mendonça, relativas ao exercício de 2018;
- II. Julgamento pela IRREGULARIDADE das contas de gestão do Prefeito acima referido;
- III. DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL aos preceitos da LRF;
- IV. APLICAÇÃO DE MULTA ao citado gestor, nos termos do artigo 56, inciso II, da LOTCE/PB, por transgressão a regras constitucionais e legais;
- V. COMUNICAÇÃO ao Ministério Público Comum, para as providências cabíveis, com relação aos indícios de cometimento de ilícitos e/ou delitos por parte do gestor municipal;
- VI. INFORMAÇÕES à Receita Federal do Brasil para providências que entender necessárias quanto à ausência de recolhimento contribuições previdenciárias.
- VII. RECOMENDAÇÃO à administração municipal no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais pertinentes, a fim de não repetir as falhas ora constatadas, além de adotar as providências sugeridas pela Auditoria e observar as demais sugestões apresentadas no corpo do parecer;
- VIII. JULGAMENTO IRREGULAR DAS CONTAS da gestora do Fundo Municipal de Saúde, Sr^a Daniele Nunes da Cruz, e da gestora do Fundo Municipal de Assistência Social, Sr^a. Ana Maria Sales de Mendonça, relativas ao exercício de 2018, com APLICAÇÃO DE MULTA, nos termos do art. 56, inciso II, da LOTCE e RECOMENDAÇÃO às gestões dos respectivos Fundos Municipais para não reincidirem nas eivas ora detectadas; além de IMPUTAÇÃO DE DÉBITO à gestora do FMAS, Sr^a Ana Maria Sales de Mendonça, referente ao excesso de pagamentos à Previdência, no valor de R\$ 36.980,63.

9. O Processo foi agendado para a sessão, ordenadas as comunicações de estilo. É o relatório.

VOTO DO RELATOR

A instrução processual revelou as seguintes falhas:

I - De responsabilidade do Sr. MARCELO SALES DE MENDONÇA:

Abertura de créditos adicionais (suplementares ou especiais) sem devida indicação dos recursos correspondentes (R\$ 383.013,00);

Autorização para abertura de crédito suplementar em percentual elevado;

A Unidade Técnica apontou a abertura de créditos adicionais tendo como fonte anulações de dotações cujos valores se mostraram insuficientes para cobertura. Foram abertos créditos suplementares nos montantes de R\$ 123.846,00, R\$ 488.792,00, R\$ 645.452,00, R\$ 944.239,00 e R\$ 1.621.861,00, respectivamente, indicando como única fonte a anulação de dotações, no entanto, as anulações informadas ao SAGRES totalizaram valores insuficientes (R\$ 113.769,00, R\$ 473.076,00, R\$ 575.003,00, R\$ 858.790,00 e R\$ 1.420.539,00, respectivamente). A defesa cingiu-se a afirmar que tais créditos não foram utilizados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Torna-se evidente a inobservância do art. 167, V da Constituição Federal, segundo o qual:

Art. 167. São vedados:

(...)

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

A falha ocasiona a aplicação da penalidade pecuniária do art. 56 da LOTCE.

Os relatórios técnicos também fizeram restrições quanto ao elevado percentual de créditos suplementares autorizados pela LOA: 60% da despesa fixada. Argumenta, com razão, a Auditoria, que permissões dessa espécie contrariam o princípio do planejamento previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Com efeito, a lei orçamentária anual é instrumento de planejamento, que deve traduzir as intenções de execução de ações coordenadas destinadas ao atingimento dos objetivos da Administração Pública. Ao permitir a abertura de créditos suplementares correspondentes a até 60% da despesa fixada, a LOA perde sua característica de programação, descumprindo, entre outros preceitos legais, o estabelecido no art. 1º, §1º da LRF:

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.

O Relator filia-se ao entendimento do Parquet, no sentido da necessidade de recomendações ao gestor municipal para que estabeleça percentual mais razoável de autorização para abertura de créditos suplementares.

Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas (R\$ 379.346,15)

Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício (R\$ 6.043.507,82)

A execução orçamentária, no exercício em análise, apresentou déficit no valor de R\$ 379.346,15, sem a indicação da adoção de medidas saneadoras, por parte do gestor. Observou-se, ainda, a existência de déficit financeiro de R\$ 6.043.507,82 ao final do exercício.

Em ambos os casos, a defesa não trouxe qualquer argumento capaz de produzir alteração nas conclusões técnicas.

Sobre o assunto, parece oportuno informar que o município de Lucena, no exercício de 2017 – de responsabilidade do mesmo gestor – apresentou déficit na execução orçamentária no montante de R\$ 1.309.080,08 e déficit financeiro de R\$ 2.962.225,94. Houve, portanto, substancial redução do déficit orçamentário, mas o déficit financeiro dobrou de valor.

Feito tal registro, resta **configurada a ofensa à Lei de Responsabilidade Fiscal quanto à ação equilibrada e responsável do gestor, o que fundamenta a aplicação de multa e recomendação.**

Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas;

Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis;

Emissão de empenho(s) em elemento de despesa incorreto (R\$ 626.555,06);

A Unidade Técnica considerou despesa não autorizada a omissão de lote, bem como erro de preenchimento de lote de medicamentos adquiridos pela Prefeitura Municipal de Lucena, no exercício 2018, no valor de R\$ 228.342,22, representando o percentual de 64,98% do seu total, o que teria dificultado a fiscalização. Sobre o assunto, o defendente apenas discordou da caracterização da falha, mas não a contestou.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

A omissão e os erros de preenchimento de medicamentos adquiridos pelo município são condutas que trazem embaraço à fiscalização e podem tornar de difícil detecção um eventual prejuízo ao erário, além de, obviamente, constituir descumprimento aos ditames legais sobre a liquidação da despesa (art. 63 da Lei nº 4.320/64).

O relatório técnico informou, ainda, o incorreto registro de despesas de pessoal nos elementos de despesa 35, 36 e 39, fato que motivou a Auditoria a incluir os valores indevidamente classificados nos gastos com pessoal. A defesa argumentou, sem êxito, o seguinte:

Inicialmente importa frisar o fato de que todas as contratações supracitadas se deram com base em lei específica e diante do excepcional interesse público verificado, bem como para não prejudicar o bom andamento das atividades administrativas, principalmente nas áreas fundamentais, tais como saúde, educação e assistência social, necessário frisar ainda que muitos ajustes necessitaram ser realizados para se tomar ciência da real situação da Edilidade com relação ao déficit de pessoal, para que, só assim, seja realizado o regular concurso público para preenchimento dos cargos ocupados excepcionalmente, o que já está em andamento.

Ademais as referidas contratações foram procedidas pela Edilidade, para suprir, em sua grande maioria, os programas federais do Governo Federal, tais como Bolsa Família, NASF, PSF, CRAS, Saúde Bucal, entre outros, de modo que diante desses argumentos e da comprovada excepcionalidade, bem como dos levantamentos já realizados no sentido de que seja providenciado um concurso público pela municipalidade, é que se requer a desconsideração da falha apontada, sobretudo por se ter seguido tudo que determina a legislação vigente e a Constituição Federal.

A explicação não afastou a restrição da Auditoria, mais ainda porque não houve apresentação de qualquer documento capaz de dar amparo às alegações.

O incorreto registro das informações contábeis compromete a transparência e precisão dos dados ali contidos, constituindo obstáculo à atividade fiscalizatória. Cabe, assim, a **aplicação de multa e recomendação** para que a falha não mais ocorra.

Por fim, foi apontado o empenhamento incorreto de despesas com assessorias jurídica e contábil no elemento de despesa 36, por tratar-se de serviços que devem ser realizados por servidores públicos no entender do Órgão técnico. Com a devida vênia, atenta às peculiaridades de cada jurisdicionado, esta Corte vem se posicionando pela possibilidade de contratação de pessoas físicas ou jurídicas para serviços da espécie, tendo em vista que os quadros de pessoal de muitas Prefeituras não comportam a existência desses cargos e, muitas vezes, o volume de serviços sequer justifica a existência de servidor público especializado. Não vislumbro, portanto, motivo para fazer restrições quanto a esse aspecto da gestão.

Não-aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino;

A Unidade Técnica apontou a aplicação de apenas 23,65% das receitas de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino, desatendendo ao percentual mínimo de aplicações exigido pela Constituição Federal.

As alegações do defendente foram as seguintes:

- Protesta pela inclusão das despesas pagas com recursos próprios referentes a restos a pagar de 2017 acima das disponibilidades financeiras (R\$ 602.435,10);
- Solicita o rateio proporcional de gastos com o PASEP e dívidas resgatadas e inclusão dos valores nas despesas com MDE.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Quanto aos Restos a Pagar inscritos em 2017 sem disponibilidade de recursos, e pagos em 2018, é importante esclarecer que seu valor, segundo relatório técnico de fls. 1898 nos autos do Processo TC 5.762/18, foi de R\$ 106.645,24.

O SAGRES informa que foram pagos, em 2018, restos a pagar no montante de R\$ 662.440,14, classificados na função Educação³. De outra parte, a Auditoria não entrou no mérito da argumentação da defesa, limitando-se a afirmar que os restos a pagar inscritos em 2018 e com disponibilidade financeira foram considerados para o cálculo das aplicações, nada mencionando sobre os restos a pagar de 2017 pagos em 2018, e não considerados no cálculo de MDE no exercício de 2017 por não haver disponibilidades suficientes para sua cobertura.

É razoável, portanto, que esses gastos sejam acrescidos aos do presente exercício, tendo em vista que se reverteram em favor da educação e não integraram o cômputo das aplicações em 2017 ou 2018, não podendo ficar no limbo, sem incluir em algum exercício.

No tocante ao rateio pretendido do PASEP, esclareceu a Auditoria (fls. 1847):

Verifica-se que o PIS/PASEP constitui contribuição social devida pelas pessoas jurídicas públicas e privadas, com objetivo de financiar benefícios sociais, como o seguro desemprego e o abono salarial, não tendo, nem em sua base de cálculo, nem em sua finalidade, qualquer correlação com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, não prosperando a defesa também nesse item.

O MPJTC concordou com entendimento da Auditoria (fls. 2252).

Com a devida vênia, não é este o entendimento do Relator. As despesas com PASEP, embora tenha como base de cálculo a receita municipal, constituem gastos para o município, visando subsidiar na formação do patrimônio dos servidores públicos. Portanto, as despesas relativas com pessoal no âmbito da educação devem ser contabilizadas para fins de cálculo das aplicações constitucionais no MDE.

Em consulta ao SAGRES, identificam-se gastos com PASEP da Prefeitura Municipal no montante total de R\$ 352.216,24. Procedendo ao rateio pleiteado pelo gestor, com cálculo proporcional das despesas com PASEP em relação às despesas de pessoal da Educação, tem-se o seguinte:

TOTAL DAS DESPESAS DE PESSOAL	14.482.110,32
TOTAL DO PASEP	352.216,24
DESPESAS DE PESSOAL - EDUCAÇÃO	7.368.212,59
PASEP PROPORCIONAL EDUCAÇÃO	179.200,69

Fonte: SAGRES

Acrescendo-se o valor proporcional do PASEP e dos Restos a Pagar aos gastos com MDE, chegamos à aplicação de 25,75%, conforme demonstrado abaixo:

TOTAL DAS DESPESAS COM MDE (AUDITORIA)	4.756.951,20
PASEP PROPORCIONAL EDUCAÇÃO	179.200,69
RESTOS A PAGAR INSCRITOS EM 2017 E PAGOS EM 2018 (SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA NO EXERCÍCIO DE INSCRIÇÃO)	106.645,24
TOTAL DAS APLICAÇÕES EM MDE	5.042.797,13
RECEITA DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS	20.111.022,23
PERCENTUAL DE APLICAÇÃO EM MDE	25,75

Fonte: SAGRES

Por todo o exposto, a irregularidade deve ser afastada.

Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Fiscal; **Gastos com pessoal acima do limite (54%) estabelecidos pelo art. 20 Lei de Responsabilidade**

Contratação de pessoal através de processo licitatório, configurando burla ao concurso público;

No âmbito da gestão de pessoal, diversas irregularidades foram apontadas pela Unidade Técnica.

Inicialmente, foram detectadas contratações de serviços advocatícios e contábeis, bem como médicos, enfermeiros, limpeza de praças e escolas, dentre outros serviços sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, o que levou à conclusão de que houve desrespeito à regra do concurso público.

Observou-se, ainda, alto percentual de servidores contratados por excepcional interesse público, representando 19,45% do número de servidores efetivos, sem observar, portanto, o mandamento constitucional do concurso público.

O Gestor reafirmou tratar-se de contratos temporários, amparados por legislação específica, mas suas alegações não foram amparadas em documentos.

A eiva representa distorção ao modelo constitucional de provimento de cargos públicos, descaracterizando o instituto do contrato temporário por excepcional interesse público.

Na análise da prestação de contas, a Auditoria verificou que os gastos com pessoal superaram o limite estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal para o Poder Executivo e totalizaram valor correspondente a 55,26%. O fato foi reconhecido pela autoridade responsável, que atribuiu o problema a gestões anteriores. No exercício de 2017, os gastos de pessoal do Poder Executivo representaram 56,91% da RCL, o que demonstra redução do comprometimento das receitas municipais com folha de pessoal. Cumpre recomendar ao gestor que envide esforços no sentido de reduzir as despesas de pessoal a patamares inferiores ao limite legal.

As falhas acima descritas devem motivar a **aplicação da multa** prevista no art. 56 da LOTCE.

Por fim, a Auditoria considerou irregular a contratação de serviços de assessoria contábil por meio de inexigibilidade licitatória, por entender que se trata de atividade rotineira, a ser desempenhada por servidor público. Como dissemos anteriormente, ao discorrer acerca de classificação incorreta de despesas com assessoria jurídica e contábil, é entendimento consolidado nesta Corte a possibilidade de contratação, por inexigibilidade licitatória, de assessorias jurídica e contábil, de modo que não vislumbro eiva a esse respeito.

Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência (R\$ 931.591,11);

Segundo a Unidade Técnica, a Prefeitura Municipal deixou de recolher, no exercício, contribuições patronais estimadas em R\$ 931.591,11, sendo R\$ 217.978,80, ao INSS e para o Instituto Próprio de Previdência, R\$ 713.612,31.

O gestor não refuta a eiva, mas argumenta a existência de decisões desta Corte no sentido de minorar a gravidade da falha quando os recolhimentos ultrapassam 50% do valor estimado.

No caso em apreciação, o total das contribuições patronais estimadas foi de R\$ 3.738.832,43, sendo R\$ 887.176,77 referente ao RGPS e R\$ 2.851.655,66 quanto ao RPPS. Após analisar os argumentos da defesa, a Auditoria chegou à conclusão de que os valores não recolhidos foram de R\$ 931.591,11, sendo R\$ 217.978,80, ao INSS e R\$ 713.612,31 para o RPPS, o que significa dizer que foram recolhidos, de forma geral, o equivalente a 75,08% do estimado. No âmbito de cada regime de previdência, os recolhimentos da Prefeitura Municipal ao RPPS foram de 74,98% do estimado, enquanto os recolhimentos ao INSS alcançaram 75,43%, colmo resume o quadro a seguir:

	RGPS	RPPS
CONTRIBUIÇÕES PATRONAIS ESTIMADAS	887.176,77	2.851.655,66
TOTAL DAS CONTRIBUIÇÕES ESTIMADAS		3.738.832,43
VALOR NÃO RECOLHIDO	217.978,80	713.612,31
TOTAL NÃO RECOLHIDO		931.591,11
% NÃO RECOLHIDO POR REGIME DE PREVIDÊNCIA	24,57	25,02
% RECOLHIDO POR REGIME DE PREVIDÊNCIA	75,43	74,98
% TOTAL DE CONTRIBUIÇÕES NÃO RECOLHIDAS		24,92
% TOTAL DE CONTRIBUIÇÕES RECOLHIDAS		75,08



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

As irregularidades detectadas no âmbito dos Fundos Municipais de Saúde e de Assistência Social dizem respeito exclusivamente ao não recolhimento de contribuições previdenciárias patronais. Divirjo, com o devido respeito, da manifestação técnica, pois entendo que é de responsabilidade do Chefe do Poder Executivo municipal a competência para efetuar os recolhimentos às entidades de previdência, uma vez que apenas o ente federativo – o município – possui personalidade jurídica para pleitear qualquer interesse junto aos órgãos previdenciários. Os gestores de fundos municipais recolhem esses valores apenas para efeitos contábeis, pois, ao final, é o município o devedor equiparado à figura de empregador por força de lei.

Atento a esse aspecto, procedi à elaboração de quadro consolidado das contribuições estimadas em relação às realizadas, com base nos dados extraídos dos relatórios técnicos constantes dos autos.

PREFEITURA MUNICIPAL	RGPS	RPPS
CONTRIBUIÇÕES PATRONAIS ESTIMADAS	887.176,77	2.851.655,66
TOTAL DAS CONTRIBUIÇÕES ESTIMADAS		3.738.832,43
VALOR NÃO RECOLHIDO	217.978,80	713.612,31
TOTAL NÃO RECOLHIDO		931.591,11
% NÃO RECOLHIDO POR REGIME DE PREVIDÊNCIA	24,57	25,02
% RECOLHIDO POR REGIME DE PREVIDÊNCIA	75,43	74,98
% TOTAL DE CONTRIBUIÇÕES NÃO RECOLHIDAS		24,92
% TOTAL DE CONTRIBUIÇÕES RECOLHIDAS		75,08
FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE	RGPS	RPPS
CONTRIBUIÇÕES PATRONAIS ESTIMADAS	504.718,43	765.212,44
TOTAL DAS CONTRIBUIÇÕES ESTIMADAS		1.269.930,87
VALOR NÃO RECOLHIDO	270.629,18	575.324,41
TOTAL NÃO RECOLHIDO		845.953,59
% NÃO RECOLHIDO POR REGIME DE PREVIDÊNCIA	53,62	75,19
% RECOLHIDO POR REGIME DE PREVIDÊNCIA	46,38	24,81
% TOTAL DE CONTRIBUIÇÕES NÃO RECOLHIDAS		66,61
% TOTAL DE CONTRIBUIÇÕES RECOLHIDAS		33,39
FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	RGPS	RPPS
CONTRIBUIÇÕES PATRONAIS ESTIMADAS	25.202,52	172.602,04
TOTAL DAS CONTRIBUIÇÕES ESTIMADAS		197.804,56
VALOR NÃO RECOLHIDO	-	168.962,96
TOTAL NÃO RECOLHIDO		168.962,96



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

% NÃO RECOLHIDO POR REGIME DE PREVIDÊNCIA	-	97,89
% RECOLHIDO POR REGIME DE PREVIDÊNCIA	100	2,11
% TOTAL DE CONTRIBUIÇÕES NÃO RECOLHIDAS		85,42
% TOTAL DE CONTRIBUIÇÕES RECOLHIDAS		14,58
CONSOLIDADO	RGPS	RPPS
CONTRIBUIÇÕES PATRONAIS ESTIMADAS	1.417.097,72	3.789.470,14
TOTAL DAS CONTRIBUIÇÕES ESTIMADAS		5.206.567,86
VALOR NÃO RECOLHIDO	488.607,98	1.457.899,68
TOTAL NÃO RECOLHIDO		1.946.507,66
% NÃO RECOLHIDO POR REGIME DE PREVIDÊNCIA	34,48	38,47
% RECOLHIDO POR REGIME DE PREVIDÊNCIA	65,52	61,53
% TOTAL DE CONTRIBUIÇÕES NÃO RECOLHIDAS		37,39
% TOTAL DE CONTRIBUIÇÕES RECOLHIDAS		62,61

Resta evidenciado, portanto, que o município, compreendidos o FMS e o FMAS, recolheu 65,52 ao RGPS e 61,53% ao RPPS das contribuições patronais estimadas. Esta Corte tem mantido o entendimento de ponderar o percentual de contribuições patronais recolhidas em relação às estimadas, minorando os efeitos da falha sobre as contas quando essa proporcionalidade se traduzir em cumprimento de parcela significativa da obrigação legal, como é o caso dos autos, em que se verifica o recolhimento de mais de 62% das contribuições devidas. Assim, é possível a aplicação de multa ao gestor, pela falha por ele mesmo reconhecida, sem, contudo, reflexos negativos às contas em exame.

Relativamente às gestoras do FMS e do FMAS, entendo não subsistirem falhas a elas imputáveis, tendo em vista a responsabilidade do Chefe do Poder Executivo municipal pela matéria previdenciária.

Cumpre, por fim, comentar que, relativamente à Sra. ANA MARIA SALES DE MENDONÇA, gestora do Fundo Municipal de Assistência Social, a Auditoria registrou o pagamento de contribuições, à Previdência, realizados em valor maior que o devido (R\$ 36.980,63). Embora o pagamento não tenha sido justificado nos autos, entendo não ser o caso de responsabilização da gestora pela restituição do valor, tendo em vista ser possível a compensação do crédito junto à instituição previdenciária, caso, de fato, não haja fundamento para o pagamento.

Por todo o exposto, voto pela:

1. Emissão de parecer favorável à aprovação das contas de governo do Prefeito do Município de LUCENA, exercício de 2018, de responsabilidade do Prefeito MARCELO SALES DE MENDONÇA;
2. Regularidade com ressalvas das contas de gestão do Prefeito, na qualidade de ordenador de despesas;
3. Declaração de atendimento parcial aos preceitos da LRF;
4. Aplicação de multa, no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) ao Sr. MARCELO SALES DE MENDONÇA, com fundamento no art. 56, II, da LOTCE;
5. Regularidade das contas da Sra. ANA MARIA SALES DE MENDONÇA, gestora do Fundo Municipal de Assistência Social;
6. Regularidade das contas da Sra. DANIELE NUNES DA CRUZ, gestora do Fundo Municipal de Saúde;
7. Comunicação à Receita Federal do Brasil quanto ao não recolhimento integral das contribuições previdenciárias patronais ao RGPS e ao RPPS; e
8. Recomendações à atual Administração Municipal de LUCENA no sentido de conferir estrita observância aos preceitos legais, de modo a evitar a repetição das falhas ora constatadas.

É o voto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PARECER DO TRIBUNAL

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO TC-05.942/19, os MEMBROS do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-Pb), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, decidem emitir parecer favorável à aprovação das contas de governo do Prefeito do Município de LUCENA, Sr. MARCELO SALES DE MENDONÇA, com as ressalvas contidas no art. 138, inciso VI, do RITCE-PB.

*Publique-se.
Sessão remota do Tribunal Pleno do TCE-Pb.
João Pessoa, 07 de outubro de 2020.*

Assinado 13 de Outubro de 2020 às 23:26



Cons. Arnóbio Alves Viana
PRESIDENTE

Assinado 8 de Outubro de 2020 às 08:55



Cons. em Exercício Antônio Cláudio Silva Santos
RELATOR

Assinado 8 de Outubro de 2020 às 10:16



Cons. André Carlo Torres Pontes
CONSELHEIRO

Assinado 8 de Outubro de 2020 às 09:21



Cons. Fernando Rodrigues Catão
CONSELHEIRO

Assinado 8 de Outubro de 2020 às 11:35



Cons. Antônio Gomes Vieira Filho
CONSELHEIRO

Assinado 8 de Outubro de 2020 às 11:41



Cons. em Exercício Oscar Mamede Santiago Melo
CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO

Assinado 9 de Outubro de 2020 às 11:38



Manoel Antonio dos Santos Neto
PROCURADOR(A) GERAL