TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06442/19

Origem: Prefeitura Municipal de Brejo do Cruz
Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2018
Responsável: Francisco Dutra Sobrinho (Prefeito)
Advogadas: Anne Rayssa Nunes Costa Mandú (OAB/PB 21325)
Camila Maria Marinho Lisboa Alves (OAB/PB 19279)
Contador: José Tavares Linhares (CRC/PB 3156/O)
Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de Brejo do Cruz. Exercício de 2018. Competência prevista na CF, art. 71, inciso I, e na LOTCE/PB, art. 1º, inciso IV, para apreciar a prestação de contas anual de governo. Falhas na gestão não atrativas de reprovação da prestação de contas. Precedentes. Emissão de parecer favorável à aprovação da prestação de contas.

PARECER PPL – TC 00190/19

RELATÓRIO

1. O presente processo trata da **prestação de contas** anual do Senhor FRANCISCO DUTRA SOBRINHO, na qualidade de Prefeito do Município de **Brejo do Cruz**, relativa ao exercício de **2018**.

2. Durante o exercício de 2018 foi realizado o acompanhamento da gestão com diversos achados de auditoria e a feitura de **09 relatórios de acompanhamento** (entre iniciais e de defesa, incluindo sobre balancetes e instrumentos orçamentários), com emissão de **08 alertas**.

3. Após o recebimento do balancete do mês de dezembro de 2018 houve o exame da consolidação das informações pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, emitindo-se o **Relatório Prévio de PCA** às fls. 1803/1965, da lavra do Auditor de Contas Públicas (ACP) George Lucas Lisboa da Silva, subscrito pela Chefe de Divisão ACP Cristiana de Melo França, com a análise das informações prestadas a esta Corte por meio documental e/ou informatizado, via Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES, além daquelas obtidas durante o acompanhamento.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06442/19

4. Assim, foi aberto prazo para apresentação de **defesa** sobre as ocorrências consignadas no indigitado relatório, juntamente com o envio da Prestação de Contas Anuais de 2018 (fl. 1966).

5. Com a apresentação dessa PCA (fls. 1976/2202) e da defesa sobre o relatório prévio da Auditoria com respectivos documentos (fls. 2203/2585), foi elaborado o **Relatório PCA – Análise Defesa** de (fls. 2646/2842), da lavra do ACP Wilde José Cezar Bezerra, com a chancela do Chefe de Divisão ACP Evandro Claudino de Queiroga.

6. Feita a consolidação dos relatórios da Auditoria apresentam-se as colocações e observações a seguir resumidas:

6.1. Apresentação da prestação de contas no prazo legal, em conformidade com a Resolução Normativa RN – TC 03/2010;

6.2. Segundo dados do IBGE (censo 2010 - estimativa 2018) o Município possui 14.107 **habitantes**, sendo 10.640 habitantes da zona urbana e 3.467 habitantes da zona rural;

6.3. A **lei orçamentária anual** (Lei 1032/2017) estimou a receita em R$37.231.111,00 e fixou a despesa em igual valor, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R$18.615.555,50, correspondendo a 50% da despesa fixada na LOA;

6.4. Foram **abertos** créditos adicionais suplementares no montante de R$9.911.106,63, com indicação das devidas fontes de recursos, sendo utilizados R$6.300.869,86, dos quais R$170.000,00 sem autorização legislativa. Foram abertos créditos adicionais especiais no valor de R$45.000,00, sem autorização legislativa;

6.5. A **receita total arrecadada** correspondeu a R$35.666.013,95, sendo R$32.310.246,43 em receitas **correntes**, já descontada a transferência do montante de R$3.097.806,21 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEB, e R$3.355.767,52 em receitas de **capital**;

6.6. A **despesa executada** totalizou R$35.237.581,71, sendo R$1.098.409,27 com o Poder Legislativo. Quanto às categorias econômicas foram executados R$30.730.684,29 (R$1.083.830,27 do Poder Legislativo) em despesas **correntes** e R$4.506.897,42 (R$14.579,00 do Poder Legislativo) em despesas de **capital**;

6.7. O **balanço orçamentário consolidado** apresentou **superávit** equivalente a 1,2% (R$428.432,24) da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R$9.923.369,48, sendo R$8.282.500,26 do Regime Próprio de Previdência Social, distribuído entre caixa (R$53.869,15) e bancos (R$9.869.500,33) nas proporções de 0,54% e 99,46%, respectivamente; e o **balanço patrimonial consolidado** consignou **superávit financeiro** (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R$7.525.716,67;

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06442/19

6.8. Foram realizados 75 **procedimentos licitatórios** para despesas de R$11.548.473,48 e, de acordo com o TRAMITA, enviados ao TCE/PB aqueles exigidos pela Resolução Normativa RN - TC 09/2016, não havendo indicação de despesas sem licitação, porém a Auditoria considerou como irregularidade a realização de despesas com justificativas de dispensa ou inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação;

6.9. Os gastos **com obras** e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R$3.268.586,29, correspondendo a 9,28% da despesa orçamentária do Poder Executivo;

6.10. Os **subsídios** percebidos pelo Prefeito foram de R$180.000,00, já os da Vice-Prefeita foram de R$90.000,00, não sendo indicado excesso;

6.11. DESPESAS CONDICIONADAS:

6.11.1. FUNDEB: aplicação do montante de R$5.294.547,81, correspondendo a **65,31%** dos recursos do FUNDEB (R$8.106.725,23) na remuneração do magistério da educação básica. O saldo não comprometido do FUNDEB ao final do exercício foi de R$0,00 (0% da receita do fundo), atendendo ao máximo de 5% estabelecido no § 2º do art. 21 da Lei 11.494/2007;

6.11.2. Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE): aplicação do montante de R$4.338.211,60, correspondendo a **24,11%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R$17.996.811,39;

6.11.3. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE): aplicação do montante de R$4.020.342,85, correspondendo a **23,9%** das receitas componentes da base de cálculo – RIT menos deduções legais (R$16.824.771,94);

6.11.4. Pessoal (Poder Executivo): gastos com pessoal do Poder **Executivo** de R$15.269.199,79 correspondendo a **49,16%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R$31.060.549,06;

6.11.5. Pessoal (Ente): gasto com pessoal do **Município**, após a inclusão dos gastos do Poder Legislativo, no montante de R$756.256,26, e da diferença positiva entre as despesas com inativos e as receitas de contribuições, na cifra de R$436.321,54, totalizou R$16.461.777,59, correspondendo a **53%** da RCL;

6.11.6. Caso as obrigações patronais fossem adicionadas aos cálculos de pessoal, o percentual do Município passaria para **60,59%** e o do Executivo para **56,2%**;

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06442/19

6.12. Ao final do exercício, o **quadro de pessoal** do Poder Executivo era composto de **828** servidores distribuídos da seguinte forma:

Tipo de Cargo	Jan	AV%	Abr	AV%	Ago	AV%	Dez	AV%	Jan/Dez AH%
Benefício previdênciário temporário	55	7,46	84	9,99	74	8,68	74	8,94	34,55
Comissionado	39	5,29	46	5,47	46	5,39	48	5,80	23,08
Contratação por excepcional interesse público	75	10,18	136	16,17	164	19,23	133	16,06	77,33
Efetivo	433	58,75	438	52,08	428	50,18	427	51,57	-1,39
Eletivo	2	0,27	2	0,24	2	0,23	2	0,24	0,00
Inativos / Pensionistas	133	18,05	135	16,05	139	16,30	144	17,39	8,27
T O T A L	737	100,00	841	100,00	853	100,00	828	100,00	12,35

6.13. Os **relatórios resumidos** da execução orçamentária (REO) e de **gestão fiscal** (RGF) foram elaborados, publicados e encaminhados nos moldes da legislação;

6.14. Sobre o cumprimento da LC 131/2009 e da 12.527/11, o exame do cumprimento ou não das exigências relativas à Transparência da Gestão Fiscal e ao Acesso à Informação foi objeto de verificação ao longo do acompanhamento, conforme Resolução Normativa RN - TC 02/2017, gerando, conforme o caso, emissão de Alerta;

6.15. A **dívida municipal** ao final do exercício correspondia a **R$13.194.751,48**, representando **42,48**% da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 15,65% e 84,35%, entre dívida flutuante e dívida fundada, respectivamente, com a seguinte composição e principais credores:

Os principais componentes da dívida fundada são:

Especificação	Valor informado (R$)	Valor Constatado (R$)
Precatórios	145.710,94	145.710,94
Previdência (RGPS)	9.386.987,10	9.386.987,10
Previdência (RPPS)	1.597.461,96	1.597.461,96
Empresa de Fornecimento do serviço de água e esgoto	20.649,86	20.649,86
Empresa de Fornecimento do serviço de energia elétrica	0,00	0,00
	11.150.809,86	11.150.809,86

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	11.150.809,86	35,83	37.272.658,87	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*



6.16. Repasse ao **Poder Legislativo** no montante de R$1.149.999,96, representando 6,85% da receita tributária do exercício anterior. O repasse correspondeu a 100% do valor fixado no orçamento (R$1.150.000,00);

6.17. Em relação à temática **previdenciária**, foram observados os seguintes pontos:

6.17.1. Para o **Regime Próprio de Previdência Social**, os recolhimentos patronais totalizaram R$1.381.941,19, estando R$614.067,55 abaixo do valor estimado de R$1.996.008,74;

6.17.2. Quanto ao **Regime Geral de Previdência Social** administrado pelo **Instituto Nacional do Seguro Social - RGPS/INSS**, os recolhimentos patronais totalizaram R$761.121,50, estando R$175.630,38 abaixo do valor estimado de R$936.751,88;

6.18. As receitas e despesas do **Fundo Municipal de Saúde** e demais fundos do Município estão consolidadas na execução orçamentária da Prefeitura;

6.19. Houve registro de duas **denúncias** neste Tribunal:

6.19.1. **Processo TC 01416/18**: denúncia pelo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Humano e Social - IBRADHES, sobre ausência de acesso ao edital do Pregão Presencial 009/2018, materializado pela Prefeitura de Brejo do Cruz, objetivando a contratação de empresa especializada em formações iniciais e continuadas para atender as demandas do Município – prejudicada ante a revogação do contrato (Acórdão AC2 – TC 00445/19);

6.19.2. **Processo TC 12982/18**: denúncia pela empresa VIGA ENGENHARIA LTDA sobre irregularidades no edital da Concorrência 001/2018, materializado pela Prefeitura de Brejo do Cruz, com a finalidade de contratação de empresa para construção de um açude na Comunidade Santa Rosa dos Padres, situada naquela localidade – improcedente (Acórdão AC2 – TC 00329/19);

6.20. Não foi realizada **diligência** no Município para a conclusão da análise.

7. Ao término da análise envidada, a Auditoria apontou a ocorrência de irregularidades no Relatório Prévio de PCA, cuja defesa foi examinada quando da análise da PCA, concluindo pela permanência das seguintes máculas:

7.1. Divergência entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico e as constatadas pela equipe técnica;

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06442/19

7.2. Não encaminhamento das cópias de Leis e Decretos relativos à abertura de créditos adicionais;

7.3. Realização de despesas sem a existência de crédito orçamentário (sem autorização legal);

7.4. Omissão de registro de receita orçamentária;

7.5. Descumprimento de norma legal sobre aquisição de medicamentos;

7.6. Realização de despesas com justificativas de dispensa ou inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação;

7.7. Descumprimento de Resolução Normativa RN – TC 03/2014 do TCE/PB quanto à remessa de extrato bancário das aplicações dos recursos do FUNDEB;

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

7.9. Gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecidos pelo art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

7.10. Inadimplência no pagamento da contribuição patronal;

7.11. Ao final do relatório, a Auditoria sugeriu recomendação ao Gestor sobre aquisição de medicamentos em conformidade com as normas e a necessidade de abertura de procedimento administrativo para apurar a regularidade das acumulações de vínculos.

8. Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer da lavra do Procurador Manoel Antonio dos Santos Neto (fls. 2845/2861), opinou pela: **8.1.** Emissão de parecer contrário à aprovação das contas de governo e irregularidade das contas de gestão; **8.2.** Aplicação de multa; **8.3.** Comunicação ao Ministério da Previdência Social e à Receita Federal, a respeito das obrigações previdenciárias; **8.4.** Comunicação ao Ministério Público Estadual; e **8.4.** Expedição de recomendações.

9. Retrospectivamente, o referido gestor obteve os seguintes resultados em exercício anterior, conforme decisões cadastradas no Sistema TRAMITA:

Exercício 2017: Processo TC 05934/18. Parecer PPL – TC 00339/18 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00966/18 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão, **atendimento parcial** da LRF, **multa**, **representação** e **recomendação**).

10. O processo foi **agendado** para a presente sessão, com as intimações de estilo.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06442/19

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.

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 disseca 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 PREFEITO, NO EXERCÍCIO DE FUNÇÃO ADMINISTRATIVA E GESTORA DE RECURSOS PÚBLICOS. JULGAMENTO PELO TRIBUNAL DE CONTAS. NÃO SUJEIÇÃO AO DECISUM DA CÂMARA MUNICIPAL. COMPETÊNCIAS DIVERSAS. EXEGESE DOS ARTS. 31 E 71 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Os arts. 70 a 75 da Lex Legum *deixam ver que o controle externo – contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial – da administração pública é tarefa atribuída ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas. O primeiro, quando atua nesta seara, o faz com o auxílio do segundo que, por sua vez, detém competências que lhe são próprias e exclusivas e que para serem exercitadas independem da interveniência do Legislativo. O conteúdo das* ***contas globais*** *prestadas pelo Chefe do Executivo é diverso do conteúdo das contas dos administradores e gestores de recurso público.* ***As primeiras demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa*** *(União, Estados, DF e Municípios). Revelam o cumprir do orçamento, dos* ***planos de governo, dos programas governamentais****, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei 4.320/64. Por isso, é*

que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 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 § 3° 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 autoridade ao exercitar *"a dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas, submete-se a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento precedido de parecer prévio; o outro técnico a cargo da Corte de Contas"*.

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

Divergência entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico e as constatadas pela equipe técnica.

Segundo a Auditoria, as informações dos decretos de abertura de créditos adicionais suplementares de números 1.044/2018, 1.046/2018, 1.054/2018, 1.063/2018, 1.069/2018, 1.072/2018 e 1.074/2018 apresentadas no SAGRES divergem daquelas constantes nos decretos supracitados. As inconsistências encontradas foram as seguintes: (i) Valor de abertura superior ao valor das fontes de créditos informadas (Decretos 1.044/2018 e 1.069/2018); e (ii) Valor de abertura inferior ao valor das fontes de créditos informadas (Decretos 1.046/2018, 1.054/2018, 1.063/2018, 1.072/2018 e 1.074/2018).

A defesa informou que todos os decretos foram satisfatoriamente remetidos, entretanto, com o escopo de demonstrar a correção do Município, reiterou o envio.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06442/19

Na análise defesa, a Auditoria sublinhou se referir, a falha, a divergências de informações entre as cópias dos decretos de abertura de créditos adicionais enviados e os registros constantes no sistema SAGRES, cabendo **recomendações** para a alimentação adequada do sistema.

Não encaminhamento das cópias de Leis e Decretos relativos à abertura de créditos adicionais.

A Auditoria relatou ter havido a abertura de um crédito especial ao longo do exercício (Decreto Municipal 1045/2018). Contudo, a lei autorizativa dele (Lei Municipal 1047/2018, de acordo com o texto do decreto obtido no balancete constante do Processo TC 12776/18) não foi encaminhada por meio do sistema TRAMITA.

A defesa qualificou de falha material, passível de relevo, uma vez estar a referida Lei editada, aprovada e publicada nos meios oficiais, sendo ainda postada no Site Oficial do Município, no qual tem acesso livre todo cidadão.

Na análise de defesa, a Auditoria asseverou haver sido aberto crédito especial por meio do Decreto 1045/2018, autorizado pela Lei Municipal 1047/2018. Na ocasião, a referida lei não foi enviada no item sobre o quadro de detalhamento da despesa, acompanhado de cópias de leis e decretos relativos à abertura de créditos adicionais, sendo remetida de forma extemporânea.

O atraso na remessa de informações deve ser evitado, cabendo **recomendações**.

Realização de despesas sem a existência de crédito orçamentário (sem autorização legal).

No relatório inicial, constatou-se a realização de despesas sem a devida autorização legislativa na dotação 20900.15.452.2012.1022.4.4.90, no valor de R$170.000,00.

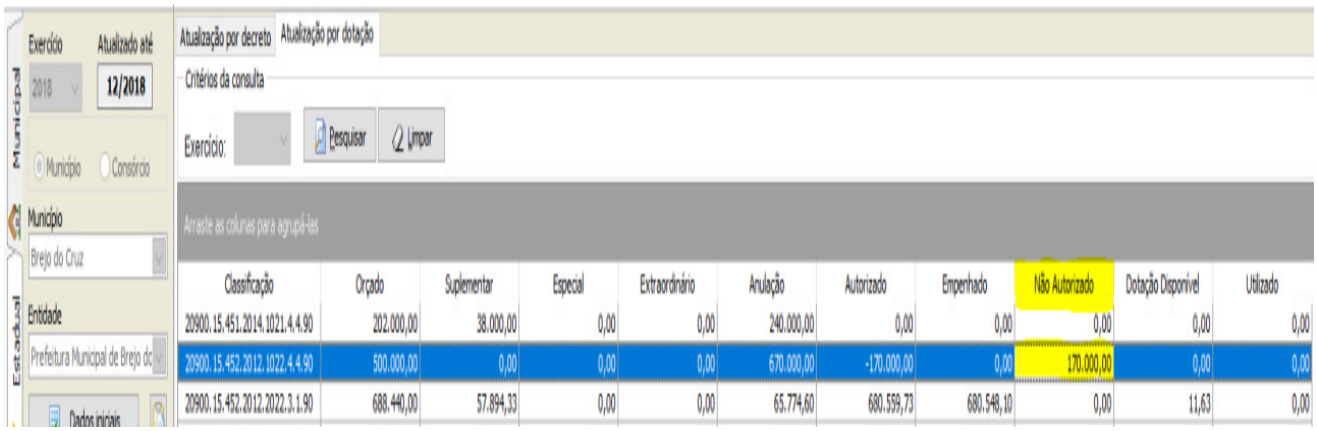
A defesa observou que a ação/projeto 1022 fora orçada inicialmente em R$500.000,00, recebeu um reforço de R$170.000,00, e logo depois, por impossibilidade de execução, teve uma anulação de R$670.000,00.

Segundo a Auditoria, o sistema não detectou nenhuma atualização na dotação inicial no valor de R$500.000,00, seguida da anulação total da dotação no valor de R$670.000,00.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06442/19

O quadro à fl. 2654 traz os elementos relacionados a esta movimentação de dotação:



Classificação	Orçado	Suplementar	Especial	Extraordinário	Anulação	Autorizado	Empenhado	Não Autorizado	Dotação Disponível	Utilizado
20900.15.451.2014.1021.4.4.90	202.000,00	38.000,00	0,00	0,00	240.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
20900.15.452.2012.1022.4.4.90	500.000,00	0,00	0,00	0,00	670.000,00	-170.000,00	0,00	170.000,00	0,00	0,00
20900.15.452.2012.2022.3.1.90	688.440,00	57.894,33	0,00	0,00	65.774,60	680.559,73	680.548,10	0,00	11,63	0,00

Segundo se pode observar, havia orçamento inicial de R$500.000,00. Em seguida foram registradas duas operações de mesmo valor e sinais opostos, portanto zerando a movimentação, tanto que ao final os registros são nulos quanto às dotações disponível e utilizada. No mesmo compasso, o relatório de análise (fls. 2648/2649) assinala ter havido autorização legal de crédito orçamentário suplementar de R$18,6 milhões, cuja utilização respectiva limitou-se a R$6,3 milhões, podendo ter existido, no máximo, indicação imprecisa da ação/atividade.

Não se trata, pois, em substância, de crédito orçamentário sem autorização legal.

Omissão de registro de receita orçamentária, no valor de R$54.171,65.

Restou apurado o registro da cota-parte do IPVA (imposto sobre a propriedade de veículo automotor) pelo seu valor líquido, com a dedução de receita do FUNDEB. A auditoria procedeu a devida adição do referido valor, de modo que a receita bruta da cota-parte do IPVA foi, na verdade, de R$270.858,27, considerando ser 20% deste valor correspondente à contribuição para formação do FUNDEB (resultando, portanto, em receita líquida de R$216.686,62). Portanto, a sobredita receita foi registrada com omissão de R$54.171,65.

A defesa afirmou não estarem os créditos efetuados pelo Governo do Estado, relativos ao IPVA, sujeitos a retenções em favor do FUNDEB.

A cota-parte do IPVA faz parte sim dos recursos destinados à composição do FUNDEB. Eis os dispositivos constitucionais específicos:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06442/19

Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (art. 60, atualizado com EC 53/2006)

Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os ***Municípios destinarão*** *parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:*

II - os Fundos referidos no inciso I do caput deste artigo serão constituídos por ***20%*** *(vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do caput do art. 157; os incisos II,* ***III*** *e IV* ***do caput do art. 158****; e as alíneas a e b do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal;*

Parte permanente (art. 158)

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

III – cinquenta por cento do produto da arrecadação do ***imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores*** *licenciados em seus territórios;*

Dessa forma, da cota-parte do IPVA estadual pertencente ao Município uma parcela de 20% faz parte da cesta de recursos destinados ao FUNDEB e, por isso, o valor líquido recebido diretamente não representa a totalidade dos recursos da propriedade da entidade municipal, cabendo **recomendação** para a promoção do registro adequado da receita pública.

Descumprimento de norma legal sobre aquisição de medicamentos.

Foi identificado um total de R$363.188,20 referente a despesas com medicamentos liquidadas sem observância dos requisitos técnicos adequados, no que se refere aos seguintes aspectos: omissão de lote; erro de preenchimento de lote; ou prazo de validade inadequado.

A defesa informou estar a Secretaria Municipal de Saúde tomando providências no sentindo de que os medicamentos recebidos estejam em consonância com as normas do SUS, sem prejuízo de outras medidas cabíveis para a reparação causada pelo descumprimento de alguma norma legal.

Ao analisar a defesa, a Auditoria evidenciou o encarte da Portaria GAB Prefeito 63/2019 (fl. 2470), pela qual o Prefeito nomeou a comissão interna de controle, acompanhamento, recebimento, estoque e distribuição de medicamentos, bem como haver a Secretaria de Saúde, em 22/03/2019, emitido alerta aos fornecedores de medicamentos para que o fornecimento atenda à Resolução ANVISA RDC 320/2002 e Portaria ANVISA 862/1998, cujo descumprimento ocasionará a devolução dos medicamentos e notificação da empresa. No entanto, considerou subsistente a falha, pois as providências não foram adotadas no exercício em análise.

Importa anotar que as informações dispostas no Painel de Medicamentos têm natureza de orientação gerencial para que o gestor aprimore os sistemas de controle nas aquisições da espécie, podendo chegar a responsabilização caso se constate de forma empírica a prática de conduta danosa ao erário.

No ponto, à mingua de maiores informações e documentos sobre a temática, cabem as devidas **recomendações** para que a gestão municipal continue adotando medidas preventivas, a fim de evitar prejuízos aos cofres públicos em decorrência da aquisição de medicamentos e insumos farmacêuticos.

Realização de despesas com justificativas de dispensa ou inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação.

Constatou-se haver a Prefeitura Municipal realizado as seguintes inexigibilidades de licitação para serviços técnicos jurídicos e contábeis:

a) Nº 00001/2018 - contratação de serviços de advocacia e assessoramento jurídico na defesa dos interesses do Município (valor contratual, empenhado e pago: R$54.000,00);

b) Nº 00002/2018 - contratação de empresa especializada para prestação de serviços advocatícios, objetivando defender a Prefeitura junto ao Tribunal de Contas do Estado, Ministério Público, Controladoria Geral da União, Tribunal de Contas da União, assim como acompanhar a parte que envolve a Administração em Geral (valor contratual, empenhado e pago: R$ 60.000,00); e

c) Nº 00003/2018 - contratação de profissional de contabilidade pública, para prestar serviços junto a contadoria e consultoria para a geração de informações através do SICONFI (valor contratual, empenhado e pago de R$66.000,00 difere do valor da ratificação e adjudicação, no valor de R$60.500,00).

Depois de examinar os elementos defensórios, a Auditoria manteve seu entendimento, argumentando que, com a emissão do Parecer Normativo PN - TC 16/2017, não poderiam ser contratados os profissionais com base em procedimentos de inexigibilidade de licitação.

O entendimento desta Corte de Contas externado por meio do indigitado Parecer foi no sentido de que os serviços de assessorias administrativas ou judiciais na área do direito, em regra, deveriam ser realizados por servidores púbicos efetivos. Excepcionalmente, poderiam ser contratados diretamente com pessoas ou sociedades, desde que atendidas todas as exigências previstas na lei específica que disciplina as licitações e os contratos públicos. Nesse sentido, preenchidas as exigências legais, as contratações de serviços de assessorias administrativas ou judiciais podem ser realizadas por meio de inexigibilidade de licitação.

A questão relacionada à confiança e à capacidade técnica do contratado para justificar a inexigibilidade de licitação suscitada pela defesa é circunstância que poderia ser ponderada para a contratação direta. Registre-se, por oportuno, estar essa temática sendo discutida no âmbito do Supremo Tribunal Federal, em sede do Recurso Extraordinário 656.558, com repercussão geral reconhecida.

A relatoria daquele Recurso Extraordinário coube ao Ministro Dias Toffoli, o qual, em seu voto condutor, reconhece, dentre outros aspectos, a constitucionalidade de dispositivos da Lei 8.666/93, admitindo a contratação direta de escritórios e ou advogados, via inexigibilidade de licitação, pela administração pública, desde que preenchidos os requisitos legais.

No voto proferido, o insigne Ministro sustenta que, mesmo diante da existência de diversos profissionais com notória especialização, a inexigibilidade poderia manifestar-se já que os profissionais se distinguiriam por características próprias, marcada pela subjetividade. Diante desse cenário, a administração pública, no campo da discricionariedade, poderia escolher determinado especialista em detrimento de todos os outros eventualmente existentes. Veja-se trecho extraído do voto, *in verbis:*

"Como é curial, a inexigibilidade de licitação pública ocorre nas hipóteses em que se afigura a inviabilidade de competição, o que, por sua vez, pode-se manifestar por maneiras distintas ...

Além da hipótese relativa à contratação de fornecedor exclusivo (de que não se cogita na espécie), há outras tantas que também redundam na inviabilidade da competição e, por isso, dão azo à inexigibilidade de licitação pública.

Entre elas, vem à balha a contratação de serviços técnicos profissionais especializados de natureza singular, cuja aferição, reconheço, é bastante complexa, dado poder haver pluralidade de pessoas capazes de prestar o serviço almejado pela Administração. No caso, a impossibilidade de haver competição derivaria da falta de critérios objetivos para cotejar os potenciais competidores.

Sabe-se que há serviços de natureza comum cuja prestação exige conhecimento técnico generalizado, o qual, todavia, pode perfeitamente ser comparado objetivamente numa licitação pública. Há, contudo, determinados serviços que demandam primor técnico diferenciado, detido por pequena ou individualizada parcela de pessoas, as quais imprimem neles características diferenciadas e pessoais.

Trata-se de serviços cuja especialização requer aporte subjetivo, o denominado 'toque do especialista', distinto de um para outro, o qual os qualifica como singular, tendo em vista a inviabilidade de comparar com objetividade a técnica pessoal, a subjetividade, a particular experiência de cada qual dos ditos especialistas, falecendo a possibilidade de competição.

Destaque-se, mais uma vez que, diferentemente da inexigibilidade fundada no reconhecimento de fornecedor exclusivo, nessa hipótese, os serviços enunciados no inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/93 podem ser prestados por vários especialistas. No entanto, todos eles os realizam com traço eminentemente subjetivo, em razão do que a inexigibilidade tem lugar pela falta de critérios objetivos para cotejá-los ...

Pois bem. Exige-se a licitação pública para se tratar com igualdade os possíveis interessados nos contratos da Administração Pública, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal. Para tratá-los com igualdade e para que seja possível a licitação pública, é essencial que se estabeleçam previamente critérios objetivos para comparar uns e outros. Se o critério for subjetivo, então, os interessados não serão tratados com igualdade, uma vez que a disputa se resolverá pela discricionariedade do julgador. Nesses casos, eventual interessado que venha a ser preterido não terá em que se amparar para exigir tratamento igualitário, principalmente porque o critério determinante será a livre vontade do julgador, sem que se possa cogitar de igualdade, ao menos num plano objetivo.

Se os serviços elencados no inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/93 são prestados com características subjetivas, consequentemente são julgados de modo subjetivo, afastando a objetividade e, com ela, a competitividade, não se justificando a necessidade de instauração da licitação pública.

A inexigibilidade pode, como já referi, se manifestar mesmo que existam vários especialistas aptos a prestar o serviço pretendido pela Administração, já que todos eles se distinguem por características marcadas pela subjetividade, por suas experiências de cunho particular.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06442/19

Exatamente por isso a Administração deverá escolher um dos especialistas em detrimento de todos os demais eventualmente existentes.

Nesse processo discricionário, ***o gestor público encontra certa liberdade na escolha do especialista que reputar o mais adequado à satisfação da utilidade pretendida com a contratação****, pressupondo-se, pois, a avaliação de conceitos de valor, variáveis em grau maior ou menor,* ***de acordo com a estimativa subjetiva****.*

A liberdade de escolha, reconheço, não é absoluta, mas limitada. A confiabilidade, conquanto determinada subjetivamente, depende de certos requisitos objetivos, entre os quais sobressaem a experiência do especialista, sua boa reputação, o grau de satisfação obtido em outros contratos, entre outros.

Dentre os especialistas que preencham esses requisitos objetivos, o agente administrativo escolherá aquele em que deposita maior confiança*, na medida em que o considere mais apto para satisfazer o interesse público que outros, valendo aí seus traços pessoais, que devem identificar-se com o que pretende a Administração" (trecho do voto do Min Dias Toffoli, no RE 656.558/SP).*

Conforme se observa, muito embora reconheça que a liberdade de escolha possa existir, é registrado que não é ilimitada, absoluta, dependendo da observância de requisitos objetivos, dentro os quais se mostram relevantes, por exemplo, a experiência do especialista, a sua boa reputação, o grau de satisfação obtido noutros contratos, etc.

Aliás, é o que exige o art. 26 da Lei 8.666/93:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, ***as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas****, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser* ***comunicados****, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para* ***ratificação*** *e* ***publicação*** *na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.*

Parágrafo único. O processo de dispensa, de ***inexigibilidade*** *ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído,* ***no que couber****, com os seguintes elementos:*

I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - ***razão da escolha do fornecedor ou executante****;*

III - ***justificativa do preço****.*

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06442/19

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

Com efeito, para que a contratação por inexigibilidade possa ocorrer, é imperioso que, no processo administrativo de contratação, antes das fases de comunicação, ratificação e publicidade, esteja cabalmente demonstrado o atendimento às exigências legais e devidamente justificada a notória especialização, as razões da escolha do fornecedor ou executante e a justificativa do preço.

Após, como bem consigna o eminente Ministro do Supremo Tribunal Federal, em seu voto proferido no Recurso Extraordinário 656.558/SP: ***"Dentre os especialistas que preencham esses requisitos objetivos, o agente administrativo escolherá aquele em que deposita maior confiança"***.

Assim procedendo, restará cumprido o mencionado Parecer Normativo PN – TC 00016/17, na medida em que, observando os requisitos da lei e balizada pelos princípios da legitimidade, economicidade, razoabilidade e proporcionalidade, de forma excepcional, a gestão estará contratando adequadamente serviços técnicos profissionais especializados.

As contratações foram adequadamente formalizadas em procedimentos administrativos de inexigibilidade de licitação 01/2018, 02/2018 e 03/2018, já protocolados neste Tribunal (Documentos TC 05752/18, 05777/18 e 16068/18), cujo procedimento formal não foi questionado. Consulta através do portal tce.pb.gov.br (Mural de Licitações).

Licitações realizadas e homologadas

Ente: Brejo do Cruz — Objeto:
Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Brejo do Cruz — Homologada entre: 01/01/2018 e 15/02/2018
Modalidade: Inexigibilidade — Procurar

Listagem de licitações realizadas

Jurisdicionado	Número	Modalidade	Valor	Data Homologação	Situação	Objeto	Edital	Protocolo no TCE
Prefeitura Municipal de Brejo do Cruz	00003/2018	Inexigibilidade	R$ 60.500,00	02/02/2018	Homologada	CONTRATAÇÃO DE PROFISSIONAL DE CONTABILIDADE PUBLICA, PARA PRESTAR SERVIÇOS JUNTO A CONTADORIA E CONSULTORIA PARA A GERAÇÃO DE INFORMAÇÕES ATRVES DO SICONFI		Doc 16068/18
Prefeitura Municipal de Brejo do Cruz	00002/2018	Inexigibilidade	R$ 60.000,00	10/01/2018	Homologada	CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS, OBJETIVANDO DEFENDER A PREFEITURA MUNICIPAL DE BREJO DO CRUZ JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO, MINISTÉRIO PÚBLICO, CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, TRIBUNAL DE CONTAS, ASSIM COMO ACOMPANHAR A PARTE QUE ENVOLVE A ADMINISTRAÇÃO EM GERAL		Doc 05777/18
Prefeitura Municipal de Brejo do Cruz	00001/2018	Inexigibilidade	R$ 54.000,00	05/01/2018	Homologada	Contratação de serviços de Advocacia e assessoramento jurídico na defesa dos interesses do município de Brejo do Cruz - PB		Doc 05752/18

Nesse compasso, não há cogitar descumprimento do Parecer Normativo PN – TC 00016/17 com os elementos constantes dos autos e dos sistemas informativos deste Tribunal, merecendo, contudo, **recomendar** o seu cumprimento em todos os seus termos.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06442/19

Descumprimento de Resolução Normativa RN – TC 03/2014 do TCE/PB quanto à remessa de extrato bancário das aplicações dos recursos do FUNDEB.

Deixou-se de encaminhar o extrato bancário das aplicações da conta de rendimentos do FUNDEB no mês de janeiro, em descumprimento à Resolução Normativa RN - TC 03/2014. Tal fato já havia sido objeto do Alerta 00571/18 (fl. 498).

A defesa informou ter encaminhado os extratos às fls. 718/805 destes autos, em que pese tenha o contador explicado à época que todos os extratos foram tempestivamente encaminhados quando do encarte dos respectivos balancetes mensais.

A Auditoria não localizou o extrato (conta 116556) na documentação indicada na defesa.

Embora o extrato de janeiro não tenha sido apresentado, contam suas informações na página eletrônica do TCE/PB.



Assim, cabe **recomendação** para o aperfeiçoamento das informações processuais.

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

Apurando os investimentos em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), a Auditoria indicou a aplicação do montante de R$4.338.211,60, correspondendo a 24,11% das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R$17.996.811,39, abaixo do mínimo constitucional de 25%.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06442/19

A defesa apresentou novos cálculos assim dispostos:

APLICAÇÕES EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO	VALORES
DESPESAS CUSTEADAS COM RECEITAS RESULTANTES DE IMPOSTOS	1.496.338,71
CONTRIBUIÇÕES EFETUADAS AO FUNDEB	3.097.806,21
(-) SALDO DA MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA DO FUNDEB EM 2018	(21.574,96)
TOTAL DAS DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO	4.572.569,96
TOTAL DA RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS	17.942.639,74
PERCENTUAL APLICADO	25,48%
LIMITE MÍNIMO EXIGIDO	25,00%
PERCENTUAL APLICADO A MAIOR	0,48%
VALOR APLICADO A MAIOR	86.124,67

Na análise de defesa assim comentou:

"Verifica-se que a Defesa no cálculo da aplicação dos recursos na MDE não considerou as despesas com recursos do FUNDEB e, sim a contribuição ao FUNDEB e nas deduções não foram considerados o resultado líquido nas transferências ao fundo, as despesas custeadas com a Complementação da União com o FUNDEB, bem como Restos a Pagar inscritos no exercício sem disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados.

Dado que a Defesa utilizou metodologia diversa da aplicada pelo FNDE para verificar a aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino, esta Auditoria mantém seu entendimento inicial".

A aplicação mínima de 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, constitui obrigação pública prevista no art. 212, da Constituição Federal, endereçada aos gestores do erário, com o escopo de resgatar uma dívida social que há anos aflige a sociedade, através da melhoria do sistema de educação:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Durante todo o exercício, trimestralmente, inclusive no primeiro do exercício seguinte, caberia à administração proceder às correções tendentes ao cumprimento dos limites legais de aplicação em educação, como assentam o § 4º, do art. 69, da Lei 9.394/96:

Art. 69. (...)

§ 4º. As diferenças entre a receita e a despesa previstas e as efetivamente realizadas, que resultem no não atendimento dos percentuais mínimos obrigatórios, serão apuradas e corrigidas a cada trimestre do exercício financeiro.

A LC 101/2000 não ficou à margem da correta execução do orçamento sob o enfoque da legalidade nas aplicações de receitas vinculadas. O parágrafo único, do art. 8º, do mencionado diploma, assim dispõe:

Art. 8º. Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4o, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Com efeito, a Lei 11.494/2007, numa interpretação sistêmica, exala compor o investimento em manutenção e desenvolvimento do ensino as receitas de impostos e transferências destinadas ao FUNDEB, cabendo a cada ente adicionar parcelas até o valor total de investimento atingir, pelo menos, 25% daquela base tributária:

Art. 1º. É instituído, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil, nos termos do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT.

Parágrafo único. A instituição dos Fundos previstos no caput deste artigo e a aplicação de seus recursos não isentam os Estados, o Distrito Federal e os Municípios da obrigatoriedade da aplicação na manutenção e no desenvolvimento do ensino, na forma prevista no art. 212 da Constituição Federal e no inciso VI do caput e parágrafo único do art. 10 e no inciso I do caput do art. 11 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, de:

I - pelo menos 5% (cinco por cento) do montante dos impostos e transferências que compõem a cesta de recursos do Fundeb, a que se referem os incisos I a IX do caput e o § 1º do art. 3º desta Lei, ***de modo que os recursos previstos no art. 3º desta Lei somados aos referidos neste inciso garantam a aplicação do mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) desses impostos e transferências em favor da manutenção e desenvolvimento do ensino****;*

II - pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) dos demais impostos e transferências.

Assim as aplicações em MDE se comportaram como demonstra o quadro a seguir, seguindo a sistemática do art. 212 da Constituição Federal (CF/88) e do art. 1º da Lei 11.494/2007, com as informações extraídas do relatório da Auditoria:

Aplicação das receitas de impostos, incluindo de transferências, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE	
(1) Transferências ao FUNDEB, Lei 11.494/2007, art. 1°, inciso I (fl. 2654)	3.097.806,21
(2) Despesas com recursos de impostos, Lei 11.494/2007, art. 1°, incisos I e II (fl. 2671)	1.496.338,71
(3) Exclusões por não enquadramento das despesas (fl. 2671)	26.853,35
(4) Restos a pagar sem disponibilidade financeira de recursos de MDE (fl. 2671)	57.205,44
(5) Despesas em MDE com receitas de impostos, incluindo transferências (1) + (2) - (3) - (4)	4.510.086,13
(6) Total das receitas de impostos, incluindo de transferências, CF, art. 212 (fl. 2671)	17.996.811,39
(7) Percentual de aplicação em MDE, CF/88, art. 212 (5) / (6)	25,06%

Perante a Constituição e a Lei, o índice constitucional de 25% foi atingido.

Gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecidos pelo art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Auditoria observou os gastos com pessoal acima do limite estabelecidos pelo art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal, quando consideradas as obrigações patronais. Asseverou, seguindo o entendimento deste Tribunal em relação ao ente da federação, estar o valor do gasto total com pessoal e encargos do Município em 60,59% da Receita Corrente Líquida. Na sua visão, segundo o Parecer Normativo PN – TC 12/2007, a contribuição patronal deve ser excluída apenas e tão só do cálculo para os fins do art. 20 da LRF - Poderes e Órgãos de per si - nunca do ente federado como um todo.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06442/19

A defesa asseverou estar cumprindo os índices legais de despesas com pessoal.

O Parecer Normativo PN – TC 12/2007 foi emitido em resposta à Consulta formulada pelo Ministério Público do Estado da Paraíba e pela Assembleia Legislativa, acerca da composição da despesa com pessoal e encargos de Poderes e Órgãos, para fins do art. 20 da LRF, e por isto respondeu, citando o art. 20, porém não significa que as despesas com obrigações patronais devem integrar o cálculo com vistas ao cumprimento do art. 19 da LRF, inclusive as conclusões da Consultoria Jurídica desta Corte que integram o Parecer Normativo PN – TC 12/2007 (Processo TC 05849/2007) faz menção explícita ao art. 19. Vejamos:

> 1. Por força do disposto na alínea c, inciso IV, art. 2º, da LRF, *na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do sistema de previdência social*, deve ser deduzida da receita corrente líquida, posto se constituir em recurso de aplicação vinculada ao Regime Próprio de Previdência, inexistindo disposição expressa autorizando a sua exclusão dos gastos com pessoal;
> 2. As exclusões autorizadas no art. 19, § 1º, inciso VI, alínea ***a*** e ***b***, da LRF, induzem ao convencimento de que o limite de gasto com pessoal deverá ter como base de cálculo a **folha de pagamento**, composta, exclusivamente, pelas **espécies remuneratórias** descritas na rubrica orçamentária **Vencimentos e Vantagens Fixas**.

Dessa forma, não houve superação de limites.

Inadimplência no pagamento da contribuição patronal.

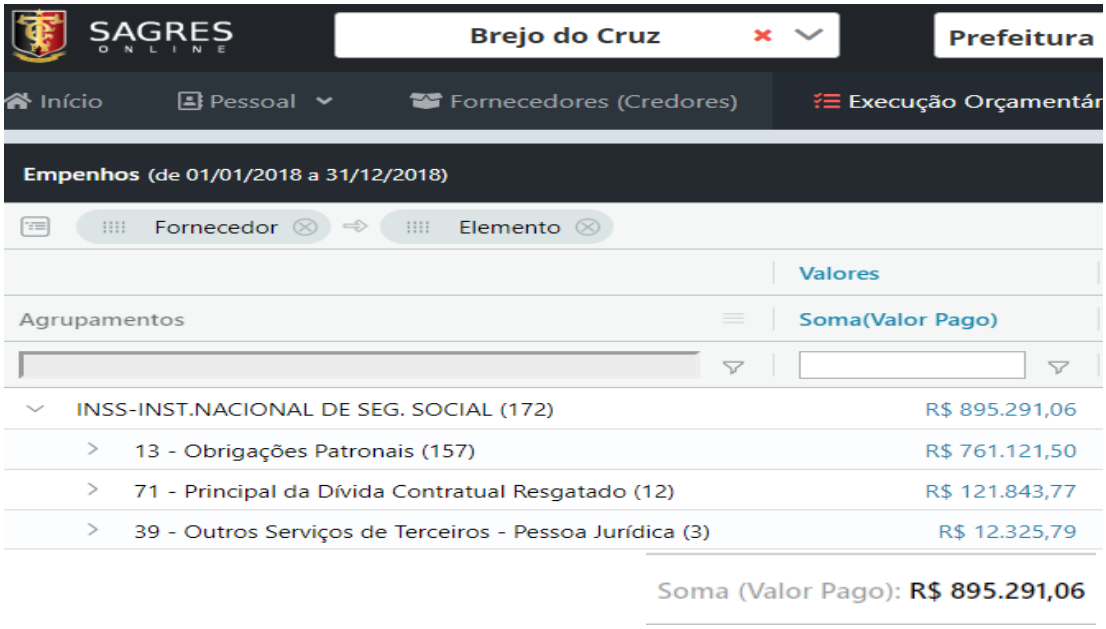
Segundo os relatórios do Órgão de Instrução, para o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), os recolhimentos patronais totalizaram R$1.381.941,19, estando R$614.067,55 abaixo do valor estimado de R$1.996.008,74. Quanto ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social - RGPS/INSS, os recolhimentos patronais totalizaram R$761.121,50, estando R$175.630,38 abaixo do valor estimado de R$936.751,88.

As proporções dos pagamentos por estimativas situaram-se para o RPPS e RGPS, respectivamente, em 69,24% e 81,25%, índices que, se associados a outros aspectos relacionados à regular gestão dos recursos públicos, não contaminam a aprovação da prestação de contas.

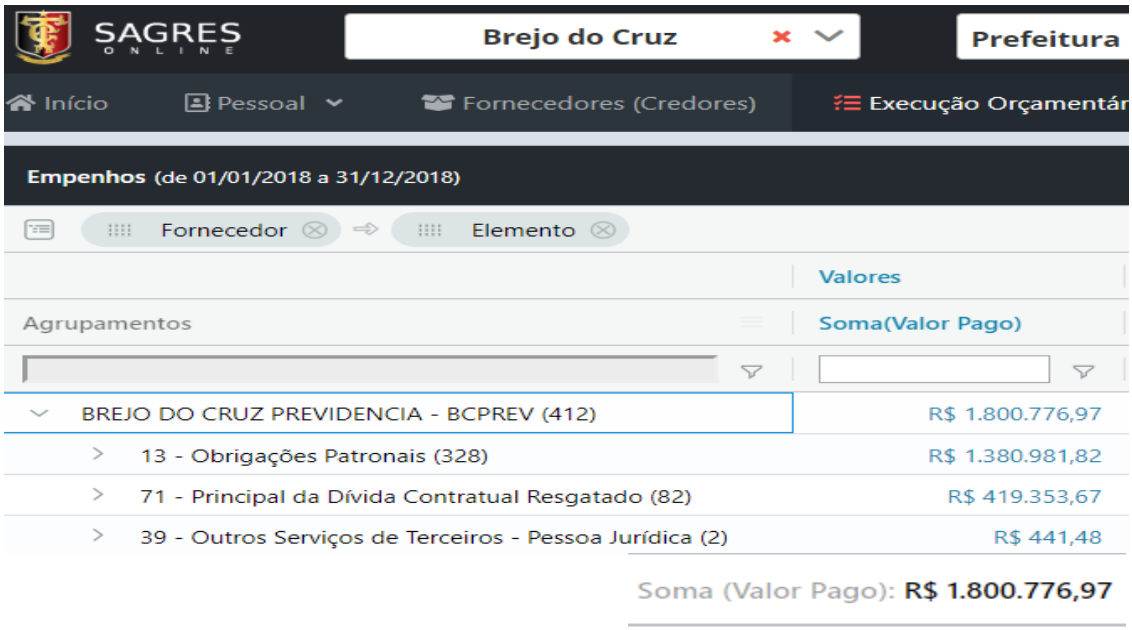
Mas além dos valores da competência de 2018, ainda houve pagamentos para o RGPS de diversos valores a título de principal da dívida contratual e outros serviços:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06442/19



Da mesma forma, para o RPPS, também ocorreram pagamentos de contribuições sob outros títulos:



Com tais pagamentos os índices de recolhimento de obrigações patronais, perante as estimativas ascendem para 90,22% (RPPS) e 95,57% (RGPS), atraindo apenas **recomendações** para a devida quitação das obrigações.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06442/19

Recomendação ao Gestor sobre aquisição de medicamentos em conformidade com as normas e a necessidade de abertura de procedimento administrativo para apurar a regularidade das acumulações de vínculos.

Os fatos relacionados aos medicamentos já foram comentados neste voto, cabendo observar as acumulações de vínculo.

Sobre o tema, a defesa informa já estar o Município adotando as medidas tocantes a sanar as acumulações vedadas, visto que já notificou em 2018 todos os servidores listados pelo TCE-PB, recebera e apreciara todas as defesas e documentações encaminhadas pelos interessados, e despachou finalizando caso a caso, notificando novamente apenas aqueles que de fato restavam em acumulação não permitida pela Constituição.

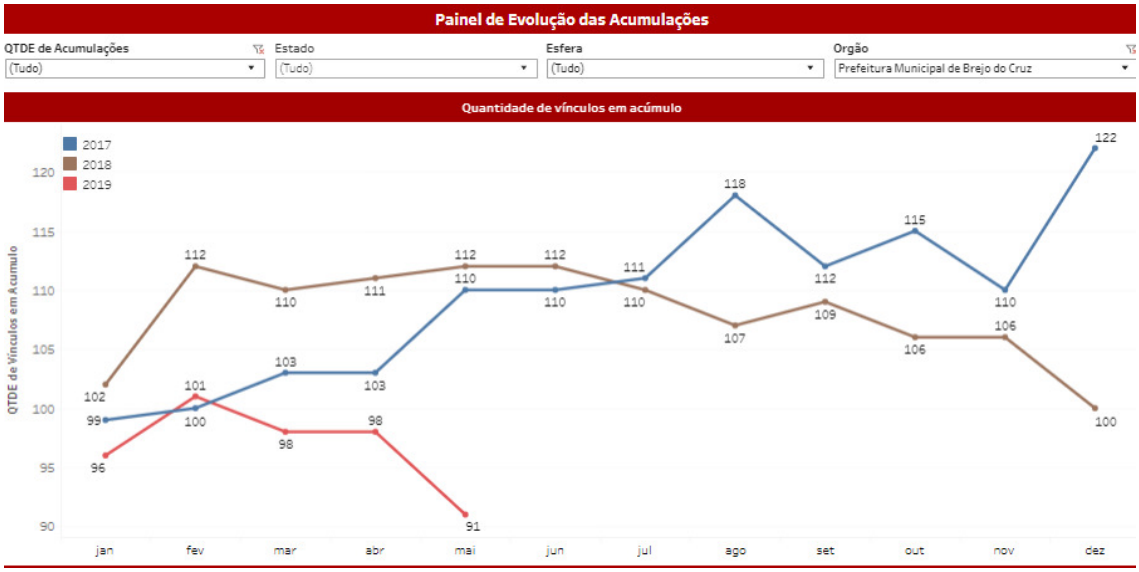
Vale mencionar, a título de orientação, matéria relaciona ao tema acumulação de vínculos, da espécie acumulação de cargo de professor com outro de natureza técnica ou científica, em que este Tribunal assim decidiu, no âmbito do Processo TC 01144/18, conforme Acórdão APL – TC 00118/19:

ACUMULAÇÃO DE CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES. CARGO DE PROFESSOR. ACUMULAÇÃO COM UM CARGO TÉCNICO OU CIENTÍFICO. ABRANGÊNCIA DOS TERMOS. AUSÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO LEGAL DE PRECEITO CONSTITUCIONAL. 1) Diante dos princípios heterogêneos da dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho, do respeito a diversidade, da proibição de discriminar, da igualdade e da legalidade, numa visão homogênea, descabe sobrelevar uma técnica em detrimento de outra, qualificar esse trabalho como mais importante do que aquele, distinguir ou, pior, considerar mais ou menos digno determinado ofício, bem como enxergar a técnica ou ciência de um profissional, por mais títulos acadêmicos que tenha obtido, mais importante daquela exercitada por um artífice das mais variadas habilidades, aprendiz do dia a dia. Se o tratamento não está na LEI, impossível na atual conjuntura constitucional cercear alguém a fazer algo, em especial nessa área estreita e excepcional de desempenhar um cargo público de magistério e outro cargo técnico ou científico. Quem exerce um ofício ou empreende sua profissão, obtida dos livros ou da vida, aplica cotidianamente a técnica necessária para alcançar os resultados desejados; ***2) Ausente regulamentação sobre a definição objetiva de cargo técnico ou científico para disciplinar a sua acumulação com outro cargo de professor, não cabe ao intérprete criar, subjetivamente, regras proibitivas sobre este aspecto, cuja função o Constituinte originário delegou, formal e materialmente, ao legislador infraconstitucional, através de Lei****. (CF/88, art. 1º, III e IV; art. 3º, IV, art. 5º, caput e II; e art. 37, caput, XVI, 'b', e XVII).*

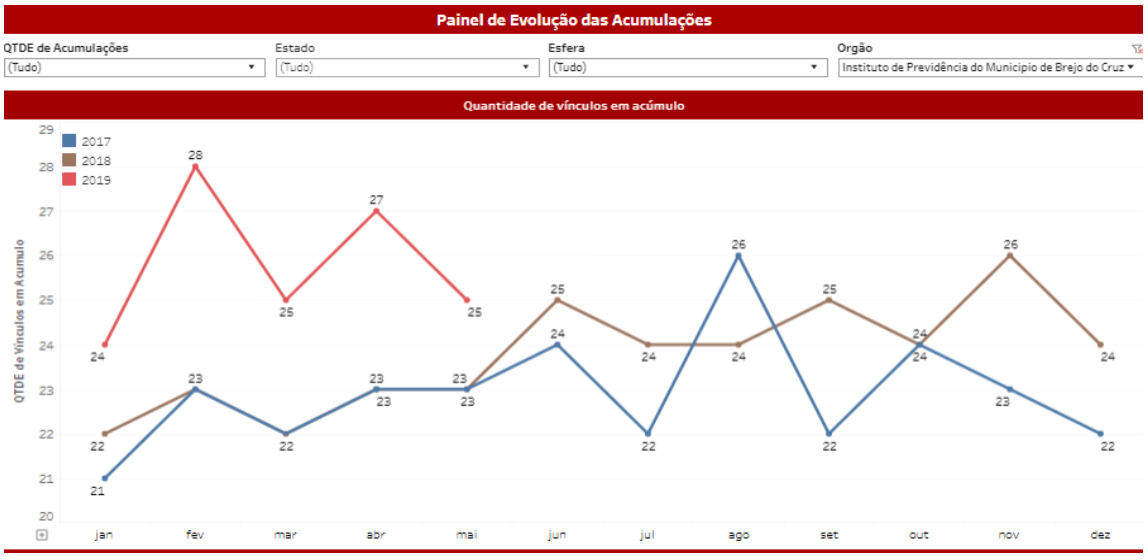
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06442/19

No ponto, ao examinar o Painel de Acumulação de Vínculos Públicos na página do TCE/PB (posição maio/2019), observou-se a existência de uma curva decrescente nas acumulações de vínculos no âmbito da Prefeitura, entre 2017 e 2019, o que demonstra a eficácia das ações empreendidas, conforme declaradas nos autos pela defesa:



Já no âmbito do Instituto de Previdência, a situação necessita de verificação para identificar o motivo do ligeiro incremento em 2019 das pessoas com mais de um vínculo:

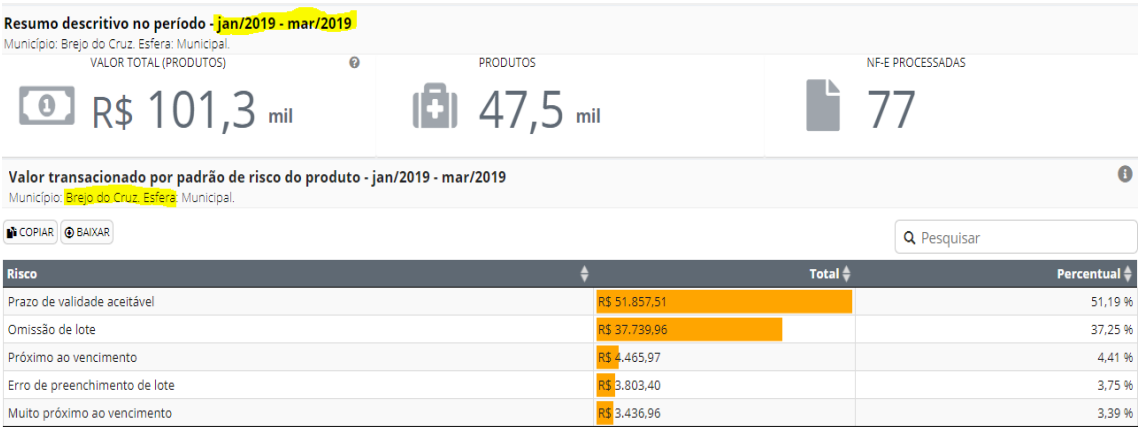


Cabe **recomendar** a continuidade dos procedimentos de verificação, ressaltando que o Painel apenas constata os vínculos, cabendo à gestão observar se cada caso está ou não regular.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06442/19

A título informativo, apresenta-se, por fim, a situação identificada no Painel de Medicamentos, referente ao primeiro trimestre de 2019, para a continuidade das ações preventivas e corretivas:



Resumo descritivo no período - jan/2019 - mar/2019

Município: Brejo do Cruz. Esfera: Municipal.

VALOR TOTAL (PRODUTOS)	PRODUTOS	NF-E PROCESSADAS
R$ 101,3 mil	47,5 mil	77

Valor transacionado por padrão de risco do produto - jan/2019 - mar/2019

Município: Brejo do Cruz. Esfera: Municipal.

COPIAR BAIXAR Pesquisar

Risco	Total	Percentual
Prazo de validade aceitável	R$ 51.857,51	51,19 %
Omissão de lote	R$ 37.739,96	37,25 %
Próximo ao vencimento	R$ 4.465,97	4,41 %
Erro de preenchimento de lote	R$ 3.803,40	3,75 %
Muito próximo ao vencimento	R$ 3.436,96	3,39 %

À guisa de conclusão.

As contas anuais contemplam, além dos fatos impugnados pela Auditoria, o exame das contas gerais de governo, sob os enfoques da legalidade, legitimidade e economicidade. Tal análise abrange: investimento em educação e saúde; aplicação dos recursos captados do FUNDEB; cumprimento de limites máximos de despesas com pessoal, repasses à Câmara, dívida e operações de crédito; equilíbrio das contas; execução do orçamento através de seus créditos ordinários e adicionais; pagamento de salário mínimo a servidores; cumprimento de obrigações previdenciárias; licitações; além de outros fatos mencionados no Parecer Normativo PN - TC 52/2004.

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:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06442/19

"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. (...)

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". [1]

À luz da legislação e da jurisprudência assentada nesta Corte de Contas, notadamente em face do Parecer Normativo PN - TC 52/2004, os fatos apurados pela sempre diligente Auditoria, atraem providências administrativas para o aperfeiçoamento da gestão pública, porém não justificam a reprovação das contas.

Por todo o exposto, VOTO no sentido de que este Tribunal delibere **EMITIR PARECER FAVORÁVEL** à aprovação da PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO do Senhor FRANCISCO DUTRA SOBRINHO, na qualidade de Prefeito do Município de **Brejo do Cruz**, relativa ao exercício de **2018**, com a ressalva do art. 138, parágrafo único, inciso VI, do Regimento Interno do TCE/PB, e, em Acórdão separado, sobre a PRESTAÇÃO DE CONTAS DA GESTÃO ADMINISTRATIVA DE RECURSOS PÚBLICOS, decida: **I) DECLARAR O ATENDIMENTO INTEGRAL** às exigências da LRF; **II) JULGAR REGULARES COM RESSALVAS** as contas de gestão administrativa de recursos públicos, à luz da competência conferida ao Tribunal de Contas pelo inciso II, art. 71, da Constituição Federal, ressalvas em razão da necessidade de aprimoramento dos controles administrativos e patrimoniais; **III) RECOMENDAR** a adoção de providências no sentido de aprimorar o cumprimento dos preceitos constitucionais e legais; **IV) COMUNICAR** à Receita Federal do Brasil sobre os fatos relacionados às obrigações previdenciárias; e **V) 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.

[1] "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 06442/19

PARECER DO TRIBUNAL PLENO DO TCE–PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 06442/19,** os MEMBROS do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, decidem **EMITIR** e **ENCAMINHAR** ao julgamento da Egrégia Câmara Municipal de **Brejo do Cruz** este **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação da PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO do Senhor FRANCISCO DUTRA SOBRINHO, na qualidade de **Prefeito** do Município, relativa ao exercício de **2018**, **INFORMANDO** à supracitada autoridade que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, conforme dispõe o art. 138, parágrafo único, inciso VI, do Regimento Interno do TCE/PB.

Registre-se, publique-se e encaminhe-se.
TCE - Sala das Sessões do Tribunal Pleno.
Plenário Ministro João Agripino.
João Pessoa (PB), 28 de agosto de 2019.

Assinado 3 de Setembro de 2019 às 17:26

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

Cons. Arnóbio Alves Viana
PRESIDENTE

Assinado 30 de Agosto de 2019 às 09:10

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
RELATOR

Assinado 2 de Setembro de 2019 às 08:40

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

Cons. Arthur Paredes Cunha Lima
CONSELHEIRO

Assinado 30 de Agosto de 2019 às 10:27

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

Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
CONSELHEIRO

Assinado 30 de Agosto de 2019 às 09:42

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

Cons. Fernando Rodrigues Catão
CONSELHEIRO

Assinado 30 de Agosto de 2019 às 09:17

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

Cons. em Exercício Renato Sérgio Santiago Melo
CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO

Assinado 30 de Agosto de 2019 às 09:42

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

Luciano Andrade Farias
PROCURADOR(A) GERAL