



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO: TC – 06.299/19

Administração direta. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL do PREFEITO MUNICIPAL de BAÍA DA TRAIÇÃO, relativa ao exercício de 2018. PARECER FAVORÁVEL à aprovação das contas de governo, exercício de 2018. JULGAMENTO REGULAR COM RESSALVAS das contas de gestão, exercício de 2018. ATENDIMENTO INTEGRAL aos ditames da LRF. Aplicação de MULTA, e RECOMENDAÇÕES.

P A R E C E R P P L – T C -00292/19

RELATÓRIO

1. Os autos do **PROCESSO TC-06.299/19** correspondente à **PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL** do **MUNICÍPIO DE BAÍA DA TRAIÇÃO**, exercício de 2018, de responsabilidade do Prefeito Sr. EUCLIDES SÉRGIO COSTA DE LIMA JÚNIOR, foram analisados pelo **Órgão de Instrução deste Tribunal**, que emitiu o **relatório prévio** de fls. 1878/1976, com as colocações e observações a seguir resumidas:
 - 2.1. A **Lei Orçamentária Anual** estimou a **receita** e fixou a **despesa** em **R\$24.115.165,00**, e autorizou a abertura de **créditos adicionais suplementares** em **60%** da despesa fixada.
 - 2.2. **Créditos adicionais** abertos e utilizados com autorização legislativa.
 - 2.3. **Repasse ao Poder Legislativo** representando **7,00%** da receita tributária do exercício anterior.
 - 2.4. **DESPESAS CONDICIONADAS:**
 - 1.1.1. **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE): 21,43%** das receitas de impostos mais transferências;
 - 1.1.2. **Ações e Serviços Públicos de Saúde (SAÚDE): 16,34%** das receitas de impostos mais transferências;
 - 1.1.3. **PESSOAL: 54,50%** da Receita Corrente Líquida (RCL)¹.
 - 1.1.4. **FUNDEB (RVM):** Foram aplicados **61,33%** dos recursos do FUNDEB na remuneração do magistério.
 - 2.5. Os gastos com **obras e serviços de engenharia**, no total de **R\$ 653.517,69**, correspondente a **2,77%** da DOTG.
 - 2.6. **Normalidade** no pagamento dos subsídios do Prefeito e do vice-Prefeito.
 - 2.7. A **Auditoria** constatou as seguintes **irregularidades:**
 - 1.1.5. Peças de planejamento (PPA, LDO e LOA) elaboradas em desacordo com os preceitos constitucionais e legais;
 - 1.1.6. Descumprimento de norma legal
 - 1.1.7. Contratação de pessoal através de processo licitatório, configurando burla ao concurso público;
 - 1.1.8. Ocorrência de irregularidades na execução dos contratos;
 - 1.1.9. Insuficientes aplicações em manutenção e desenvolvimento do ensino - **MDE**;
 - 1.1.10. Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público;
 - 1.1.11. Não recolhimento da contribuição previdenciária patronal à instituição da previdência (**R\$ 566.975,96**).

¹ As despesas de pessoal do Poder Executivo representaram **52,39%** da RCL.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

2. **Citada**, a autoridade responsável apresentou **defesa**, analisada pela **Auditoria** (fls. 2799/2920) que emitiu relatório de análise da **PCA** e da argumentação do interessado, concluindo pela existência das **seguintes eivas**:
 - 2.1. Peças de planejamento (PPA, LDO e LOA) elaboradas em desacordo com os preceitos constitucionais e legais;
 - 2.2. Descumprimento de norma legal;
 - 2.3. Contratação de pessoal através de processo licitatório, configurando burla ao concurso público;
 - 2.4. Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público;
 - 2.5. Não recolhimento da contribuição previdenciária patronal à instituição da previdência (**R\$ 438.185,65**).
3. O interessado foi intimado para apresentação de **defesa** acerca da manifestação técnica. A **Auditoria** examinou a peça (fls. 2975/3005) e concluiu pela **subsistência de todas as irregularidades** mencionadas no item anterior.
4. Os autos foram encaminhados ao exame do **Ministério Público junto ao Tribunal** de onde retornaram com o **Parecer** de fls. 2507/2529, no qual opinou pela:
 - 4.1. Emissão de PARECER CONTRÁRIO à aprovação quanto às contas de governo e IRREGULARIDADE das contas de gestão do Gestor Municipal de Baía da Traição, Sr. Euclides Sérgio Costa de Lima Júnior, relativas ao exercício de 2018;
 - 4.2. APLICAÇÃO DE MULTA ao mencionado Gestor com fulcro nos art. 56 da LOTCE/PB, por diversos fatos, elencados ao longo do parecer;
 - 4.3. RECOMENDAÇÕES à Prefeitura Municipal de Baía da Traição no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, e, em especial, para evitar a reincidências das falhas constatadas no exercício em análise, em especial:
 - 4.3.1. para que não haja previsão na LOA de transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, ou de um órgão para outro, visto que estes institutos impõem de autorização legislativa específica;
 - 4.3.2. para que o ente exija que estejam expostos nas notas fiscais os números dos lotes dos medicamentos, na forma do art. 1º, I da Resolução Anvisa RDC 320/2002, possibilitando a rastreabilidade dos produtos adquiridos;
 - 4.3.3. para que haja respeito ao disposto na Lei de Licitações, realizando-se sempre que necessário o procedimento licitatório, inclusive em casos de contratação de serviços advocatícios e contábeis que não se encaixem precisamente na regra do art. 25, II, na linha do PARECER NORMATIVO PN – TC – 00016/17;
 - 4.3.4. para que se observe a devida proporcionalidade entre o número de servidores precários e o de efetivos na Prefeitura;
 - 4.4. SUGESTÃO de que se inicie um processo de discussão, incluindo a participação do MPF, para que se estabeleçam soluções negociadas para a questão das demandas indígenas no Município, diante do alegado reflexo na despesa de pessoal.
3. O processo foi agendado para a sessão, **efetuadas as comunicações de estilo**. É o relatório.

VOTO DO RELATOR

- ✓ Quanto à análise da **gestão fiscal**, **NÃO** foram observadas **inadequações quanto aos ditames da LRF**.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

- ✓ Quanto aos demais aspectos examinados da **gestão geral**, foram constatadas, a título de **irregularidades**, as seguintes ocorrências:

- **Elaboração da LOA em desacordo com os preceitos constitucionais.**

A Unidade Técnica identificou incongruência na Lei Orçamentária municipal (lei municipal n.º 262/17, por conter, em seu art. 4º, inciso II, matéria estranha à natureza orçamentária ao autorizar o poder Executivo a realizar transposição, remanejamento ou transferência em recursos do Orçamento, o que contraria o princípio da exclusividade da lei orçamentária, o art. 165, §8º e o art. 167, VI, ambos da Constituição Federal de 1988.

Estabelecem os dispositivos constitucionais citados:

Art. 165. [...]

[...]

§ 8º - A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

[...]

Art. 166. [...]

[...]

§ 8º - Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

Art. 167. São **vedados**:

[...]

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

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa.

A defesa, alegou, em síntese, que dispositivos semelhantes são entrados na LOA do governo federal e de diversos municípios paraibanos. Entretanto, a Unidade Técnica, em pertinente análise, deixou claro que a transposição, remanejamento ou transferência em recursos do Orçamento necessitam de lei ordinária e específica (fls. 2803):

Como se depreende, as figuras do artigo 167, IV, da Constituição terão como fundamento a mudança de vontade do poder público no estabelecimento das prioridades na aplicação dos seus recursos, fato que, pela própria natureza, demanda lei específica alterando a lei orçamentária. É o princípio da legalidade que exige, no caso, lei em sentido estrito; é o princípio da exclusividade que informa que ela é específica. Portanto, o remanejamento, a transposição e a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, exigem autorização em lei ordinária específica e deverão se restringir aos fatos motivadores da repriorização das ações governamentais.

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Os créditos adicionais suplementares, abertos com base na autorização concedida na própria lei orçamentária e com fundamento em aporte de recursos oriundos de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias (Lei nº 4.320/64, art. 43, § 1º, III), só podem ocorrer quando se tratar de deslocamento de recursos dentro do mesmo órgão e da mesma categoria de programação. Ou seja, remanejamentos de recursos de um órgão para outro e transposições ou transferências de uma categoria de programação para outra somente podem ser autorizados através de lei específica, sob pena de contrariar a Lei Maior.

Encontra-se, portanto, patente a irregularidade contida no texto da LOA. É de se sopesar, contudo, que, apesar do dispositivo inserto na LOA, o gestor dele não fez uso, o que torna a eiva de menor gravidade. Esta, aliás, é a opinião do Representante do MPJTC, expressa às fls. 3016:

Considerando que a Auditoria não apontou um fato concreto no sentido de ter havido transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, ou de um órgão para outro, o fato não enseja a reprovação das contas. Enseja, contudo, envio de recomendação para que não haja previsão na LOA de transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, ou de um órgão para outro, visto que estes institutos não prescindem de autorização legislativa específica.

Na esteira da manifestação ministerial, entendo ser suficiente o envio de RECOMENDAÇÃO ao Prefeito Municipal de modo a evitar a repetição da falha em oportunidades futuras.

• ***Descumprimento de norma legal - irregularidades na aquisição de medicamentos e insumos.***

A Auditoria registrou inconformidades nos dados constantes do painel Medicamentos disponível no site do TCE/PB, a seguir descritas²:

- 30,72% dos medicamentos tinham omissão de lote;
- 7,82% estavam próximos ao vencimento;
- 1,82% estavam muito próximos ao vencimentos;
- 1,33% tinham erro no preenchimento do lote;
- 0,08% dos produtos estavam vencidos.

Resumo descritivo no período - jan/2018 - dez/2018			
Município: Baía da Traição.			
VALOR TOTAL (PRODUTOS)	PRODUTOS	NF-E PROCESSADAS	
R\$ 419,2	497,9 mil	74	
Valor transacionado por padrão de risco do produto - jan/2018 - dez/2018			
Município: Baía da Traição.			
COPIAR		BAIXAR	
<input type="text" value="Pesquisar"/>			
Risco	Total	Percentual	
Prazo de validade aceitável	R\$ 244.078,84	58,23 %	
Omissão de lote	R\$ 128.771,98	30,72 %	
Próximo ao vencimento	R\$ 32.777,92	7,82 %	
Muito próximo ao vencimento	R\$ 7.628,40	1,82 %	
Erro de preenchimento de lote	R\$ 5.592,67	1,33 %	
Produto vencido	R\$ 330,00	0,08 %	



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

A análise contida no painel serve de norte para que a Auditoria avalie a eficiência da administração na utilização dos recursos públicos e, ao gestor, para que adote as medidas necessárias à correção de eventuais irregularidades.

Portanto, NÃO VISLUMBRO IRREGULARIDADES, entendo ser suficiente o envio de RECOMENDAÇÃO ao Prefeito Municipal para utilizar as ferramentas do TCE/PB que estão disponíveis.

• ***Contratação de pessoal através de processo licitatório, configurando burla ao concurso público.***

A Auditoria fez restrições ao fato de terem sido contratados serviços advocatícios e contábeis por meio de licitação, tendo em vista a redação do Parecer Normativo TC 16/17, que estabelece que tais atividades sejam preferencialmente realizadas por servidores efetivos, somente se admitindo contratação direta nas estritas hipóteses da lei de licitações e contratos.

Em primeiro plano, é importante ressaltar que a composição do quadro de pessoal da municipalidade está no âmbito discricionário do Chefe do poder Executivo, a quem cabe a iniciativa de lei para a criação dos cargos que, em sua avaliação, necessitam ser criados para o atendimento das necessidades da administração pública municipal, observadas, obviamente, as disposições constitucionais e legais.

De outra parte, este Tribunal já decidiu reiteradamente sobre a possibilidade do uso de inexigibilidade licitatória para a contratação de serviços de assessoria jurídica e contábil. Não vejo, portanto, irregularidade a ser atribuída ao gestor.

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

A composição do quadro de pessoal do Poder Executivo ao final do **exercício de 2018**

VÍNCULO	Nº DE FUNCIONÁRIOS
EFETIVO	158
ELETIVO	8
COMISSIONADO	136
CONTRATAÇÃO POR EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO	312
TOTAL	614

Diante de tais informações, a Auditoria observou o elevado número de contratados por excepcional interesse público, representando **50,81%** do total dos vínculos, contra apenas **25,73%** dos efetivos. Também foi registrado o elevado número de comissionados, em relação aos efetivos, que, segundo a norma constitucional, só deveriam se restringir a cargos de direção, chefia e assessoramento.

A defesa, tal como ocorreu na **PCA** do município em **2017**, alegou a presença de numerosa população indígena, que resiste à realização de concurso público e não aceita a presença de não indígenas no exercício de atividades nas unidades públicas de suas comunidades. O aspecto, que é de caráter excepcional, não pode ser desconsiderado. O MPJTC assim entendeu (fls. 3029)

Quanto à questão da demanda indígena, poder-se-ia cogitar da celebração de algum instrumento de ajustamento de condutas, juntamente com o Ministério Público Federal, já que é uma situação que não pode ser ignorada mas que precisa ter suas diretrizes fixadas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

De fato, a questão da admissão e gestão de pessoal a serviço das populações indígenas não é de simples resolução, e envolve assuntos de competência do **Ministério Público Federal**.

Quanto ao número elevado de cargos comissionados, há necessidade de recomendação à administração municipal no sentido de restabelecer a legalidade de seu quadro de pessoal, de modo a eliminar os cargos comissionados em dissonância com os dispositivos constitucionais.

Considerando, portanto, todos os fatos envolvidos nas contratações de serviços por excepcional interesse público, DEIXO DE CONSIDERAR AS EIVAS na apreciação desta Prestação de Contas, entendendo ser suficiente o envio de RECOMENDAÇÃO ao Prefeito Municipal de modo a evitar a repetição da falha, em oportunidades futuras.

• ***Não recolhimento da contribuição previdenciária patronal à instituição da previdência (R\$ 438.185,65).***

O município pagou, no exercício, o valor correspondente a **81,83%** das contribuições patronais estimadas devidas ao **INSS**. A título de informação, durante o exercício em exame, foram pagos **R\$ 246.753,41** de parcelamento de contribuições patronais ao **INSS**. De outra parte, consulta ao site da Receita Federal informa não haver certidão negativa ou positiva com efeito de negativa válida.

No tocante à certidão de regularidade perante o **INSS**, a defesa apresentou documento que demonstra que, na esfera municipal, apenas o Serviço Autônomo de Água e Esgotos encontra-se inadimplente quanto às contribuições previdenciárias (**documento _____**). O município de Baía da Traição, quanto ao Poder Executivo e ao Legislativo encontra-se com a situação regularizada junto à entidade previdenciária, o que minimiza a gravidade da falha, que deixa de ser considerada para fins de emissão de parecer prévio, motivando apenas multa ao gestor. O Relator considerou, ainda, o histórico da gestão, que vem recolhendo valores progressivamente maiores das obrigações patronais ao longo do exercício.

A Irregularidade enseja a APLICAÇÃO DE PENALIDADE PECUNIÁRIA ao gestor, nos termos do art. 56 da LOTCE, e RECOMENDAÇÃO ao Chefe do Poder Executivo para que adote as providências no sentido do recolhimento das obrigações previdenciárias.

Por todo o exposto, **voto** pela:

- 1.** Emissão de **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação das contas de governo em exame, de responsabilidade do Sr. Euclides Sérgio Costa de Lima Júnior, **exercício de 2018**;
- 2. JULGAMENTO REGULAR COM RESSALVAS** das contas de gestão, **exercício de 2018**;
- 3.** Declaração de **ATENDIMENTO INTEGRAL** às exigências da **LRF**, **exercício de 2018**;
- 4. APLICAÇÃO DE MULTA** ao Sr. Euclides Sérgio Costa de Lima Júnior, no valor de **R\$3.000,00** (três mil reais), com fundamento no art. 56, II da LOTCE;
- 5. RECOMENDAÇÕES** à Prefeitura Municipal de Baía da Traição no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, e, em especial, para evitar a reincidências das falhas constatadas no exercício em análise, em especial:
 - a)** para que não haja previsão na LOA de transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, ou de um órgão para outro, visto que estes institutos imprescindem de autorização legislativa específica;
 - b)** para que o ente exija que estejam expostos nas notas fiscais os números dos lotes dos medicamentos, na forma do art. 1º, I da Resolução Anvisa RDC 320/2002, possibilitando a rastreabilidade dos produtos adquiridos;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

- c) para que se observe a devida proporcionalidade entre o número de servidores precários e o de efetivos na Prefeitura;
- 6. ENCAMINHAMENTO** de cópia dos autos ao **Ministério Público Federal**, a fim de que este, no exercício de sua competência, verifique sobre a possibilidade de termo de ajustamento de conduta ou outras providências cabíveis à espécie, quanto aos problemas de gestão de pessoal da Administração Pública municipal junto às comunidades indígenas do município de Baía da Traição.

É o voto.

PARECER DO TRIBUNAL

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO TC-06.299/19, os MEMBROS do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, DECIDEM:

I. Emitir PARECER FAVORÁVEL à aprovação das contas de governo da Prefeitura Municipal de BAÍA DA TRAIÇÃO, referentes ao exercício de 2018, de responsabilidade do Sr. Euclides Sérgio Costa de Lima Júnior.

II. Prolatar ACÓRDÃO para:

- 1. JULGAR REGULAR COM RESSALVAS as contas de gestão, exercício de 2018;***
- 2. Declarar o ATENDIMENTO INTEGRAL às exigências da LRF, exercício de 2018;***
- 3. APLICAR MULTA ao Sr. EUCLIDES SÉRGIO COSTA DE LIMA JÚNIOR, no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), correspondentes a 59,22UFR, com fundamento no art. 56, II da LOTCE, assinando-lhe o PRAZO de sessenta (60) dias, a contar da data da publicação do presente Acórdão, para efetuar o recolhimento ao Tesouro Estadual, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, a que alude o art. 269 da Constituição do Estado, a importância relativa à multa, cabendo ação a ser impetrada pela Procuradoria Geral do Estado (PGE), em caso do não recolhimento voluntário devendo-se dar a intervenção do Ministério Público Comum, na hipótese de omissão da PGE, nos termos do § 4º do art. 71 da Constituição Estadual;***
- 4. RECOMENDAR à Prefeitura Municipal de Baía da Traição no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, e, em especial, para evitar a reincidências das falhas constatadas no exercício em análise, em especial:***



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

- a) **para que não haja previsão na LOA de transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, ou de um órgão para outro, visto que estes institutos imprescindem de autorização legislativa específica;**
- b) **para que o ente exija que estejam expostos nas notas fiscais os números dos lotes dos medicamentos, na forma do art. 1º, I da Resolução Anvisa RDC 320/2002, possibilitando a rastreabilidade dos produtos adquiridos;**
- c) **para que se observe a devida proporcionalidade entre o número de servidores precários e o de efetivos na Prefeitura;**
- 5. ENCAMINHAR CÓPIA dos autos ao Ministério Público Federal, a fim de que este, no exercício de sua competência, verifique sobre a possibilidade de termo de ajustamento de conduta ou outras providências cabíveis à espécie, quanto aos problemas de gestão de pessoal da Administração Pública municipal junto às comunidades indígenas do município de Baía da Traição.**

*Publique-se, intime-se e registre-se.
Sala das Sessões do TCE-PB – Plenário Ministro João Agripino.
João Pessoa, 11 de dezembro de 2019.*

Conselheiro Arnóbio Alves Viana – Presidente

Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho - Relator

Conselheiro Fernando Rodrigues Catão

Conselheiro Arthur Paredes Cunha Lima

Conselheiro André Carlo Torres Pontes

Conselheiro Antônio Gomes Vieira Filho

*Manoel Antônio dos Santos Neto
Procurador Geral do Ministério Público junto ao Tribunal*

Assinado 17 de Dezembro de 2019 às 11:09



Cons. Arnóbio Alves Viana
PRESIDENTE

Assinado 12 de Dezembro de 2019 às 14:57



Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
RELATOR

Assinado 13 de Dezembro de 2019 às 07:33



Cons. André Carlo Torres Pontes
CONSELHEIRO

Assinado 13 de Dezembro de 2019 às 08:15



Cons. Arthur Paredes Cunha Lima
CONSELHEIRO

Assinado 13 de Dezembro de 2019 às 10:27



Cons. Antônio Gomes Vieira Filho
CONSELHEIRO

Assinado 13 de Dezembro de 2019 às 10:14



Cons. Fernando Rodrigues Catão
CONSELHEIRO

Assinado 13 de Dezembro de 2019 às 08:26



Manoel Antonio dos Santos Neto
PROCURADOR(A) GERAL