



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05.658/17

RELATÓRIO

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

Cuida-se nos presentes autos da Gestão Fiscal e Gestão Geral (**Prestação Anual de Contas**) do **Sr Fabian Dutra da Silva**, ex-Prefeito do município de **Barra de Santa Rosa/PB**, exercício **2016**, encaminhada a este **Tribunal** dentro do prazo regimental.

Após o exame da documentação pertinente, a equipe técnica desta Corte de Contas emitiu o relatório de fls. 1361/561, ressaltando os seguintes aspectos:

- A Lei nº 206, de 13.01.2016, estimou a receita em **R\$ 35.000.000,00**, fixando a despesa em igual valor, autorizando, ainda, a abertura de créditos adicionais até o limite de 50% do total orçado. Desses valores, a receita arrecadada somou **R\$ 28.876.321,41** e a despesa realizada **R\$ 28.727.375,88**. Os créditos adicionais suplementares abertos totalizaram **R\$ 6.062.060,77**. Também foram autorizados e abertos créditos especiais, no valor de **R\$ 60.000,00**. A fonte de recursos utilizada na abertura de ambos foi a anulação de dotações;
- As aplicações em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino totalizaram **R\$ 3.978.181,54**, correspondendo a **25,13%** do total das receitas de impostos, mais transferências. Em relação ao FUNDEB, as aplicações na valorização e remuneração do magistério alcançaram **66,36%** dos recursos da cota-parte do Fundo;
- Os gastos com Ações e Serviços Públicos de Saúde somaram **R\$ 3.645.572,77**, correspondendo a **23,03%** das receitas de impostos, inclusive transferências;
- Os investimentos em obras públicas somaram **R\$ 109.262,90**, representando **0,38%** da despesa total orçamentária. O seu acompanhamento observará os critérios estabelecidos na RN TC nº 06/2003;
- Não houve excesso na remuneração paga aos agentes políticos do Poder Executivo;
- Os Balanços Orçamentário, Patrimonial e Financeiro foram elaborados. Este último apresentou, ao final do exercício, um saldo de **R\$ 1.272.891,44**, distribuídos entre caixa e bancos, nas seguintes proporções 0,03% e 99,97%, respectivamente. Desse total, R\$ 136.020,21 pertence ao RPPS;
- A Dívida Municipal no final do exercício somou **R\$ 9.200.020,41**, equivalente a **33,23%** da Receita Corrente Líquida – RCL, dividindo-se nas proporções de 24,61% e 75,39% entre flutuante e fundada, respectivamente;
- Os gastos com Pessoal atingiram **R\$ 15.706.111,58**, correspondendo a **56,74%** da RCL. Enquanto que os do Poder Executivo, representou **54,37%**;
- Os RGF e REO enviados a esta Corte foram elaborados conforme as normas legalmente estabelecidas, com a comprovação de suas respectivas publicações;
- O repasse para o Poder Legislativo obedeceu aos limites estabelecidos na Constituição Federal;
- Não foi realizada diligência *in loco* para análise do presente processo;
- Não há registro de denúncias sobre irregularidades ocorridas no exercício.

Além desses aspectos, o órgão de instrução constatou algumas irregularidades, o que ocasionou a citação do ex-Gestor do município, **Sr Fabian Dutra Silva**, que apresentou defesa nesta Corte, conforme consta das fls. 1567/651 dos autos. Do exame dessa documentação, a Unidade Técnica emitiu o relatório de fls. 1702/15 dos autos, entendendo remanescer as seguintes falhas:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05.658/17

- **Ocorrência de Déficit Financeiro ao final do exercício, no valor de R\$ 1.325.803,45 (item 5.1.1);**

O defendente diz que no exercício em análise conseguiu reduzir o déficit financeiro em aproximadamente 58,54%, uma vez que em 2015 esse déficit observado era de R\$ 3.198.332,48, conseguimos reduzir para R\$ 1.325.803,45, ou seja, uma redução de 2015 para 2016 de R\$ 1.872.529,03. Embora o resultado financeiro em 2016 seja deficitário, contudo não houve ausência e/ou negligência de medidas e/ou ações para diminuição desse déficit. Prova disso, é que no exercício de 2016 houve suficiência financeira para pagamentos de curto prazo, como verificou o Órgão Técnico às fls. 1387 em total obediência ao estabelecido no artigo 42 da LRF. A razão determinante para o resultado deficitário no confronto do Ativo Financeiro com o Passivo Financeiro foi a ocorrência de parcelamentos de débitos previdenciários relativos à parte do servidor (extra-orçamentário), tanto do RGPS quanto do RPPS e essas informações não foram repassadas à contabilidade para que se pudesse proceder com os cancelamentos das retenções previdenciárias (INSS e FAPEN), ou seja, os saldos de valores retidos em exercícios anteriores, que foram parcelados, não foram cancelados e continuam impactando negativamente no passivo financeiro da edilidade.

A Unidade Técnica diz que o defendente, apesar de alegar a existência de parcelamento de débitos previdenciários relativos à parte do servidor, não apresentou nenhum documento que comprovasse a despesa, revertendo a situação de déficit para superávit financeiro. O art. 1º da LRF determina que a gestão seja planejada e transparente, e que o gestor busque prevenir riscos e corrigir desvios para manter o equilíbrio das contas. Se não houve equilíbrio, não se observou a Lei de Responsabilidade Fiscal. A situação financeira, evidenciada pelo indicador em questão, tem como consequência o comprometimento de recursos financeiros de exercícios seguintes, para saldar compromissos sem a cobertura de caixa, pertencentes ao exercício em exame. Por esse motivo, não deve prosperar o pedido de recomendação por esta Corte de Contas, visto que pelo princípio constitucional da legalidade, expresso no art. 37, caput da nossa Magna Carta, o gestor é obrigado a fazer o que determina a lei, logo remanesce a irregularidade.

- **Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios (item 6.0.1);**

O Interessado diz que o certame em questão teve como objeto a aquisição parcelada de medicamentos e os moldes adotados no procedimento licitatório fora símile ao adotado na maioria dos municípios do Estado, conforme os termos de referência que ora anexamos. Outrossim, insta aduzir ainda acerca da ausência de dolo ou má-fé na condução da licitação.

A Unidade Técnica diz que foram verificadas irregularidades no procedimento licitatório sob a modalidade Pregão nº 03/2016, quais sejam: Ausência de especificação completa dos bens, do quantitativo e quantidades a adquirir; Adoção como preço de referência a tabela de preço da ABCFARMA; e não realização de preço de mercado. O defendente alegou que adotou processo similar ao utilizado em outros municípios. Entretanto, não prospera a alegação, visto que pelo princípio constitucional da legalidade o Gestor tem obrigação de observar a Lei. No caso em análise as Leis nº 8.666/93 e 10.520/2002 não foram obedecidas.

- **Utilização dos recursos do FUNDEB em objeto estranho à finalidade do fundo, no valor de R\$ 250.930,40 (item 9.1.1);**

O interessado informa que a falha diz respeito ao pagamento de contribuições previdenciárias de exercícios anteriores (2014 e 2015), no montante de R\$ 250.930,40. A defesa esclarece que, embora o fato gerador das despesas tenha ocorrido nos exercícios de 2014 e 2015, a Lei Federal nº 4.320/64 estabelece que pertencem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas (art. 35, II), além do que foram custeadas com recursos de 2016. Tratam-se, inequivocadamente, de despesas previdenciárias patronais decorrentes das folhas de pagamento dos Profissionais efetivos do Magistério e Profissionais efetivos da Educação Básica do município de Barra de Santa Rosa, caracterizando como despesas custeadas com a fonte de recursos 18 – Transferência do FUNDEB (Magistério) e 19 – Transferência do FUNDEB (Outras Despesas), cabendo no máximo ao presente caso, a exclusão do montante de R\$ 141.534,18 do computo das despesas com a remuneração e valorização do magistério, do exercício em análise, que não ocasionaria mudança relevante no cenário já apurado pelo Órgão de Instrução no quadro de aplicações em FUNDEB.

Com relação ao artigo 21 da Lei Federal nº 11494/2007, utilizado como base legal pela Unidade Técnica para inclusão da presente irregularidade na conclusão do seu relatório de auditoria, observe-se que o mesmo estabelece que os recursos serão utilizados no exercício financeiro em que lhe forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05.658/17

Trazendo para o caso concreto, os recursos recebidos no FUNDEB no exercício de 2016 devem ser destinados a gastos com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico Público, ou seja, efetuados também no exercício de 2016, onde a despesa previdenciária patronal decorrente das folhas de pagamento das fontes 18 e 19, legalmente empenhadas em 2016, se enquadram perfeitamente.

A Unidade Técnica diz que o artigo 21 da Lei nº 11.494/2007 estabelece, em seu caput, que os recursos dos Fundos serão utilizados no exercício financeiro em que lhes forem creditados. Ora, se a despesa foi realizada nos exercícios de 2014 e 2015, deveriam ser pagas nos exercícios em que os recursos foram creditados (2014 e 2015). Entretanto, no caso em questão, a Auditoria verificou o pagamento de despesas com pessoal referentes a contribuições previdenciárias de exercícios anteriores com recursos recebidos em 2016, em desobediência à referida Lei.

- **Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis (item 9.2.1);**

Argumenta o defendente que o estabelecido no § 4º do artigo 212 da CF/1988, quanto o inciso IV do artigo 71 da Lei Federal nº 9394/1996 tem o condão apenas de assegurar que os gastos com aquisição de merenda escolar não sejam incluídos no cômputo da aplicação do mínimo de 25% da receita resultante de impostos e transferências de impostos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, sendo a exclusão destas despesas do cálculo da MDE, como já procedeu a Auditoria, medida mais que suficiente para o fiel cumprimento da legislação supra mencionada. Entender e/ou interpretar algo diferente disso, significa penalizar o Gestor Público que agiu de boa fé ao custear a necessária aquisição de Merenda Escolar destinada aos estudantes mediante a utilização de recursos próprios (impostos mais transferências) em razão da ausência ou insuficiência de recursos financeiros repassados pelo FNDE para esse fim, que inclusive só repassou em 2016 o montante de R\$ 241.940,00 a título do Programa Nacional de Alimentação Escolar, mesmo sabendo que tais investimentos não seriam incluídos no computo da aplicação do mínimo de 25% da receita de resultante de impostos e transferências de impostos em MDE.

A Auditoria diz que na análise preliminar já foi brilhantemente demonstrados os motivos pelos quais a merenda escolar não pode ser considerada como despesa destinada à MDE, uma vez que contraria dispositivos da Lei nº 9394/1996 (artigo 71), bem como o § 4º do artigo 212 da CF/1988.

- **Não redução no montante da despesa total com pessoal que excedeu o limite legal, na forma e prazos da Lei (item 11.1.1);**

A defesa afirmou que o Gestor responsável pelo exercício em apreço não deve ser responsabilizado pela não redução das despesas com pessoal, visto que o número de pessoal remonta-se elevado quanto àqueles contratados para atender os programas federais havidos no município, os quais são arcados com os recursos federais repassados. Atente-se ainda pra o fato de que o ente é comumente averiguado quanto à disponibilização dos profissionais exigidos pelo Governo Federal para cada programa que faz jus.

A Auditoria diz que o inciso III do artigo 20 da LRF estabelece que o limite máximo para os Gastos com Pessoal do Poder Executivo é 54% da Receita Corrente Líquida e que no último quadrimestre de 2016 foram registrados 54,37% de Gastos com Pessoal em relação à RCL. O artigo 23 da LRF estabelece também que o percentual excedente dos Gastos com Pessoal deverá ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos 1/3 no primeiro quadrimestre seguinte. Também o artigo 66 da LRF duplica os prazos estabelecidos no artigo 23 dessa Lei, quando houve crescimento real baixo ou negativo do PIB (nacional, regional ou estadual) por período igual ou superior a 1 ano.

Ressalte-se que a conjuntura econômica recessiva desde 2014 tornou aplicável a regra do artigo 66 da LRF. Isso porque conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) registrou a taxa acumulada do PIB nacional em 0,01%. Em razão dessa situação, o município teve o prazo duplicado para recondução da despesa com pessoal aos limites legais, de sorte que os prazos passaram a ser de quatro quadrimestres. Assim, o Gestor passou a ter todo o exercício de 2015 e mais o primeiro quadrimestre de 2016 para se adequar a LRF no tocante aos gastos com pessoal. Porém o Poder Executivo encontra-se em situação de descumprimento do limite legal dos Gastos com Pessoal desde o 2º quadrimestre de 2014.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC n° 05.658/17

- **Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público (item 11.1.2);**
- **Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas (item 11.1.3);**

O Interessado diz que os números insertos no Relatório da Auditoria apontam que do total de 696 pessoas, 531 são efetivos, isto é, 80% do pessoal do município é efetivo, merecendo os contratados serem relevados ante o seu número ínfimo, bem como em razão da necessidade frente à demanda dos serviços públicos decorrentes dos programas federais constantes naquele município. Outrossim, denota-se oportuno aduzir que as jurisprudências emanadas desta Corte de Contas são no sentido de ponderar números símiles de contratados, sobretudo quando demonstrada sua indispensabilidade aos municípios e ainda evidenciada a impossibilidade de inseri-los de forma efetiva para serviços de programas que são transitórios, a exemplo do que ocorreu no julgamento da Prestação de Contas do município de Serraria, exercício 2015 (Processo TC n° 04884/16).

A Unidade Técnica diz que o defendente reconhece a existência do número de contratados sem concurso público, em desconformidade com o artigo 37, II da Constituição Federal, assim remanesce a falha.

- **Não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à Instituição de Previdência (INSS), no valor de R\$ 218.490,78 (item 13.0.1);**

A defesa contesta os cálculos da Auditoria, alegando falhas na base de cálculo utilizada. Segundo a defesa ao analisar as folhas de pagamento percebe-se que o Órgão de Instrução considerou 100% das despesas empenhadas na base de cálculo, quando se sabe que do total devem ser excluídas as chamadas verbas indenizatórias, a exemplo do 1/3 de Férias e do Salário Maternidade. O posicionamento tanto do STJ quanto do STF é majoritário no sentido de que não há incidência previdenciária sobre as vantagens não incorporáveis aos proventos do servidor, no momento de sua aposentadoria, nem sobre as parcelas de cunho indenizatório. Portanto, não deve incidir contribuição previdenciária sobre 1/3 de férias, conversão em pecúnia da licença-prêmio ou férias não gozadas, diárias prestadas fora do domicílio do servidor, auxílio fardamento, gratificação sobre compensação orgânica, abono pecuniário, auxílio natalidade, adicional noturno, adicional de periculosidade, adicional de atividades penosas e adicional de sobreaviso.

Assim, como base nas folhas de pagamento dos funcionários que não são efetivos, já devidamente informadas ao TCE-PB através do arquivo SAGRES PESSOAL, a defesa elaborou uma tabela, demonstrando um valor devido de **R\$ 710.188,10**, conforme fls. 1577 dos autos (Base de Cálculo – R\$ 3.381.848,08 x 21% = R\$ 710.188,10).

Considerando os recolhimentos previdenciários do exercício R\$ 506.422,26, bem como o adimplemento dos parcelamentos dos débitos recolhidos em favor do RGPS, no exercício de 2016 (R\$ 315.868,67), temos um total recolhido em 2016 de R\$ 822.290,93, superior ao valor devido apurado pela edilidade.

A Auditoria diz que tomou como base para realização de seus cálculos os dados informados pela Prefeitura Municipal de Barra de Santa Rosa ao SAGRES, bem como a Tabela de Incidência de Contribuições da Receita Federal, logo, não prospera a alegação do defendente quanto aos valores que não foram extraídos dos cálculos para estimativa do valor não recolhido. Ademais, apenas indicou os valores a serem excluídos sem demonstrá-los documentalmente. Com relação ao parcelamento, cumpre ressaltar que o não recolhimento de contribuições previdenciárias de forma tempestiva acarreta ônus ao erário municipal em virtude da incidência de multas e juros aplicados na instituição credora. No caso em apreço, o parcelamento do débito previdenciário apenas regulariza a situação do município perante a RFB, subsistindo, além dos danos decorrentes dessa operação, o comprometimento de gestões futuras em consequência do endividamento do município.

- **Não recolhimento da contribuição previdenciária do Empregador à Instituição de Previdência (RPPS), no valor de R\$ 188.115,05 (item 13.0.2);**

A defesa informa que a Auditoria, ao considerar o montante de R\$ 11.436.366,03, não respeitou a Lei Municipal n° 080/2009, que reestruturou o Regime Próprio de Previdência Social do Município de Barra de Santa Rosa PB, que dentre outras matérias, dispõe sobre o custeio da previdência municipal, mais precisamente no artigo 42, inciso III c/c o § 4°, alíneas “a” a “l” que estabelece o seguinte:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05.658/17

Não deve compor a Base de Cálculo do salário de contribuição relativo ao Regime Próprio de Previdência Municipal de Barra de Santa Rosa as parcelas contidas entre as alíneas “a” até a “l” do artigo 42 da Lei Municipal nº 080/2009. Efetuando a devida correção, a base de cálculo correta seria de R\$ 9.772.353,99.

O Segundo aspecto que necessita de esclarecimentos, diz respeito ao montante considerado pela D. Auditoria como recolhido ao RPPS no exercício de 2016. Assim como não foi demonstrado como se chegou à base de cálculo exposta em seu relatório de Auditoria, também não informou como chegou ao resultado de apenas R\$ 1.055.507,73 de recolhimentos previdenciários ao RPPS.

A defesa listou a relação dos empenhos relativos à despesa patronal recolhida em favor do RPPS (Tabela fls. 1581/1587 dos autos), bem como os valores referentes à parte dos servidores (Tabela fls. 1588), e ainda a parte do salário família (Tabela fls. 1589), com os valores resumidos a seguir:

Exercício 2016	Recolhimento (Parte Patronal) A	Recolhimento (Parte dos Servidores) B	Recuperação do Salário Família C	Total Recolhido (A+B-C)
	R\$ 1.519.969,20	R\$ 1.075.216,34	R\$ 331.975,53	R\$ 2.263.210,01

Pelo exposto, afirmou a defesa que os recolhimentos previdenciários junto ao RPPS relativos à competência do exercício de 2016 alcançaram a monta de R\$ 2.263.210,01. Trazendo as informações ao mesmo modelo de quadro idealizado pela Auditoria, a informação atualizada e de acordo com o estabelecido no artigo 42, inciso III c/c o § 4º, alíneas “a” a “l” da Lei Municipal nº 080/2009, restou como não recolhido apenas a importância de **R\$ 1.057,72**, no exercício de 2016 (Valor devido R\$ 2.264.267,73 – Valor recolhido R\$ 2.263.210,01 = Valor não recolhido R\$ 1.057,72).

A Unidade Técnica depois de analisar as alegações do defendente, refez os cálculos acolhendo os valores informados na defesa no tocante aos valores devidos, tomando por base a norma estabelecida na Lei Municipal nº 080/2009. Em relação aos valores recolhidos considerou o montante de R\$ 2.076.152,68 (Documento TC nº 35849/18). Assim, o valor não recolhido considerado pela Auditoria foi de **R\$ 188.115,05** (Valor Devido R\$ 2.264.267,73 – Valor Recolhido R\$ 2.076.152,68 = Valor não recolhido R\$ 188.115,05).

Ao se pronunciar sobre a matéria, o Ministério Público Especial, através do Douto **Procurador Geral Luciano Andrade Farias**, emitiu o Parecer nº 583/2018, anexado aos autos às fls. 1718/51, com as seguintes considerações:

Em relação à ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício, no valor de R\$ 1.325.803,45, a evolução da situação orçamentário-financeira demonstrada nos balanços do ente, incluindo os exercícios anteriores aponta para o seguinte cenário:

Evolução dos Resultados Financeiros				
2012	2013	2014	2015	2016
R\$ 994.787,26	R\$ 3.796.201,27	R\$ 3.835.024,83	R\$ 3.198.332,48	R\$ 1.325.803,45

Sabe-se que a saúde orçamentária e financeira de um ente público é fato fundamental para que seja possível a continuidade adequada dos serviços públicos por ele prestados. Caso haja um resultado deficitário ao final de um exercício, o próximo já começa com determinado valor a ser pago com recursos do exercício seguinte. Tal cenário afasta-se, portanto, da regra do planejamento à qual está atrelado o gestor de quaisquer recursos públicos no exercício de suas funções. Para evitar a ocorrência de déficits, que afrontam a idéia de responsabilidade fiscal, a LRF em seu artigo 1º, § 1º, dispõe acerca da gestão fiscal responsável. É portanto, conduta de má gestão assumir compromissos financeiros em quantia superior às disponibilidades financeiras do ente.

É de se verificar, todavia, que, embora a situação do déficit tenha sido agravada, especialmente no ano de 2013, ou seja, exatamente no início da gestão do Interessado, a situação vem sendo abrandada ano a ano e o contexto que deve ser levado em consideração é aquele do exercício específico sob apreciação e, no exercício financeiro em análise, houve redução dos déficits, de acordo com o que se extrai dos autos.

Com certa frequência os gestores alegam que os déficits financeiros decorrem de gestões passadas. Como visto, na hipótese dos autos, no primeiro ano do mandato do Gestor sob análise houve uma considerável elevação do passivo financeiro, que se manteve elevado nos 2 anos seguintes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05.658/17

No exercício em questão, ainda que tenha remanescido um montante considerável, é de se reconhecer a redução em relação aos anos anteriores – cuja elevação, porém, pode ser atribuída à mesma gestão.

Nem sempre é fácil concluir se uma determinada mácula de gestão deve ser considerada para fins de valoração negativa das contas. Muitas vezes a situação se encontra em um limite frágil. Na hipótese ora apreciada, falhas ocorreram, entretanto, pelos percentuais envolvidos, se fossem apenas estas as eivas remanescentes, talvez fosse o caso de haver ressalvas às contas posto que, ainda que elevado o déficit verificado, houve redução considerável deste ao longo dos anos a partir do exercício de 2013. Dessa forma, entende-se ser suficiente, considerando a situação fática como um todo, a aplicação de multa ao Gestor Interessado, a rigor do artigo 56, inciso II, da LOTCE/PB, além do envio de recomendações à Gestão atual;

Quanto às falhas inerentes ao Pregão Presencial nº 05/2016, as falhas apontadas pela Auditoria foram as seguintes: a) ausência de especificação completa dos bens, do quantitativo e quantidades que se pretende adquirir; b) adoção como preço de referência a tabela de preço da ABCFARMA; e c) não realização de pesquisa de mercado.

No tocante à primeira falha, a Auditoria considerou que o edital não traria a especificação e a quantidade do objeto a ser licitado. Da leitura da planilha acostada no Anexo I do Edital em referência, de fato, não se percebe qualquer menção ao que se pretende adquirir, nem a qualquer quantitativo ou mesmo qualificação de produtos que se possa utilizar para se estabelecer um parâmetro, inclusive para efeito de elaboração de propostas pelos licitantes. A não especificação do objeto a ser licitado contraria disposto no § 4º do artigo 7º, art. 14 e art. 40 da Lei nº 8.666/93. Ao instituir como indispensável à descrição do objeto da licitação, o legislador sinalizou que ela deve conter todas as características técnicas do objeto, tornando-a suficientemente clara aos interessados, que de posse dessas informações, podem disputar o certame em igualdade de condições. Além de ir de encontro à norma legal, a não quantificação do objeto da licitação pode gerar prejuízo à Administração uma vez que a quantidade dos itens a serem adquiridos reflete diretamente no valor da proposta (ganhos decorrentes da economia de escala).

De acordo com a ótica do Representante Ministerial, é irretocável o entendimento proposto pela Douta Auditoria quanto ao item irregular identificado. Trata-se de eiva passível de aplicação de multa ao responsável. Ademais, dada a vigência do contrato, entendeu ser pertinente que se determine à atual Gestão que se evite o prolongamento do contrato decorrente do certame sob análise. No mais disto, entendeu que é necessário o encaminhamento de recomendações ao Gestor interessado, sem prejuízo de aplicação de multa ao mesmo, a rigor do artigo 56, inciso II da LOTCE/PB, bem como encaminhamento dos autos ao Ministério Público do Estado da Paraíba, para as apurações a seu cargo.

No que concerne à adoção como preço de referência da tabela de preço da ABCFARMA, ressalte-se que o preço da ABCFARMA é o preço máximo no balcão da farmácia para o consumidor final, em geral eles vendem abaixo, para os medicamentos no formato ético, ou seja, embalado para uso individual. Nas licitações públicas, as licitantes são em geral os fabricantes ou os distribuidores, portanto, sem intervenção e custos que envolvem as farmácias. Acrescente-se o fato da ABCFARMA ser uma entidade privada, voltada ao interesse de seus associados, sendo certo que sua tabela de preços somente está acessível a esse público restrito. Os preços máximos a serem utilizados como parâmetro para aquisição de medicamentos pelo setor público são aqueles estabelecidos pela Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED) da ANVISA, decorrentes de suas competências estabelecidas na Lei Federal nº 10742/2003, arts. 5º e 6º.

Ademais, a Orientação Interpretativa nº 02/2006 e a Resolução nº 02/2014, ambas da CMED, estabelecem a obrigação do distribuidor, em se tratando de fornecimento para Órgãos Públicos, por meio de licitação ou não, de vender os produtos tendo como referencial máximo o preço do fabricante, assim como que as farmácias e drogarias, quando realizarem vendas destinadas a entes da Administração Pública direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, deverão praticar o teto de preços do Preço do Fabricante. A tabela de preços da ANVISA é divulgada em seu site www.anvisa.gov.br, com links específicos para os preços a serem utilizados pelo setor público e pelo consumidor final.

Quanto ao item especificado, o questionamento da Auditoria recaiu sobre o critério do julgamento do certame, cujo vencedor seria aquele que oferecesse proposta com o maior desconto em relação à Tabela ABCFARMA. Ainda que assista razão às ponderações do Órgão Técnico, há de se ressaltar que o critério de julgamento não necessariamente se confunde com as fontes de pesquisas que devem balizar a pesquisa de preços. O simples fato de utilizar-se o município licitante da tabela em referência, por si só, não atesta necessariamente uma irregularidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05.658/17

Reconhece-se que, em sendo os preços da Tabela ABCFARMA voltados para a venda nas farmácias para o consumidor final, ficar o critério de julgamento com o maior desconto em face de tais parâmetros pode implicar compras não tão econômicas para os entes públicos, já que fabricantes e distribuidores podem participar dos certames e, para estes, os parâmetros de preços seriam diversos. No entanto, como mencionado anteriormente, a pesquisa prévia de preços servirá como instrumento apto a evitar esse cenário.

Destarte, o aspecto ora analisado deve ser avaliado conjuntamente com o item a seguir abordado, referente à deficiente pesquisa de mercado.

Em relação a não realização da pesquisa de mercado, a elaboração do orçamento estimado referente ao objeto a ser contratado pela Administração, através de licitação ou mesmo pela via direta, deve ser precedida de uma adequada pesquisa de preços, para evitar que o ente contratante efetue uma aquisição com base em valores dissociados da realidade, com o conseqüente prejuízo ao erário. Sabe-se que a Lei nº 8.666/93 não estabelece a forma específica de como se dará essa pesquisa prévia. Independente da forma escolhida, é importante que a documentação comprobatória da pesquisa prévia realizada esteja nos autos do procedimento licitatório, até mesmo para possibilitar o seu controle e deste ônus não se desvinculou o interessado. Diante da omissão do Gestor responsável quanto ao fato, mantém-se a eiva, inclusive sendo motivo para a aplicação de sanção pecuniária. Como apontado anteriormente, a ausência de pesquisa acabou tornando mais relevante o aspecto anteriormente abordado relativo ao critério de julgamento. Conforme suscitado quando da análise do primeiro aspecto questionado do certame em questão, impõe-se que a atual Gestão não prolongue contratações relacionadas ao pregão analisado;

Quanto à utilização dos recursos do FUNDEB em objeto estranho à finalidade do fundo, a Auditoria, analisando os documentos constantes da prestação de contas em análise, constatou o pagamento de despesas de contribuições previdenciárias de exercícios anteriores (2014 e 2015), cujo montante foi de R\$ 250.930,40. Fato este que caracteriza o uso indevido dos recursos do FUNDEB. O artigo 21 da Lei nº 11494/2007 diz que os recursos financeiros oriundos do FUNDEB não podem ser aplicados em exercícios diversos daqueles em que lhe foram creditados. Ou seja, os pagamentos das despesas devem ser efetuados dentro do exercício em que houve os repasses, sob pena de desvirtuamento do comando do artigo 21 da Lei nº 11494/2007. Nestes termos, é pacífico o entendimento da impossibilidade de pagamentos de despesas de competência de outros exercícios com recursos do FUNDEB. Essa mesma orientação é dada pelo Ministério da Educação no documento intitulado: *Perguntas e Respostas freqüentes FUNDEB e SIOPE*.

Vale ressaltar que a Lei que disciplinou o FUNDEB flexibilizou a regra da anualidade, ao admitir a possibilidade de diferimento de até 5% do total dos recursos recebidos para serem utilizados no 1º trimestre do exercício subsequente. No caso em análise, o saldo dos recursos do fundo transferidos para o exercício atual foi de R\$ 0,28 (fls. 1324).

Do exposto, conclui-se que o Gestor poderia destinar a importância de R\$ 0,28 para pagamento de despesas de competência do exercício anterior. Considerando o fato de que o Gestor aplicou a importância de R\$ 250.930,40 para quitar despesas cuja competência não pertence ao exercício em que os recursos foram creditados, resta clara a irregularidade na utilização dos recursos do FUNDEB no exercício em análise, no montante de **R\$ 250.930,12**, em descumprimento ao artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/2007.

Ressalte-se que ainda que a Administração tenha o dever de proceder ao adimplemento destas obrigações, as eventuais despesas de exercícios anteriores, deveriam ser pagas através de outras fontes de recursos, que não sejam oriundas do FUNDEB. A defesa tenta argumentar no sentido de que os empenhos questionados só ocorreram no exercício em questão. No entanto, deve-se ressaltar que o empenho de contribuições previdenciárias deve ocorrer no exercício do fato gerador, de modo que não se pode beneficiar o Gestor pela conduta inadequada de postergar empenhos, se é que foi isso que ocorreu, já que não se pode extrair tal conclusão dos documentos mencionados pela defesa. Apenas como reforço argumentativo, caso fosse acatada a tese da defesa, poder-se-ia cogitar de um cenário hipotético em que todo o FUNDEB de um determinado exercício fosse canalizado para o pagamento das contribuições previdenciárias devidas em anos anteriores. Ora, há de se convir que essa situação não se coaduna com a já referida anualidade que deve ser a diretriz interpretativa do regime do FUNDEB e de aplicação em MDE.

Destarte, ratifica-se a conclusão do Órgão Técnico, de modo que o fato em questão deve ser sopesado para fins de valoração das contas. Ademais, deve o Município ser compelido a devolver ao FUNDEB o montante de R\$ 250.930,40. Por fim, com relação a esse item, deve-se destacar que não ficou claro nos autos se a Auditoria procedeu à exclusão de tal valor despendido com recursos do FUNDEB no cômputo do MDE.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05.658/17

Trata-se de informação relevante, já que o gasto com MDE ficou muito próximo do piso necessário, de sorte que eventual retirada de valores poderia fazer com que o mínimo constitucional não fosse alcançado. Como medida preliminar, solicita-se o retorno dos autos à Auditoria para que seja esclarecido se o montante de recursos do FUNDEB aplicado em despesas de exercícios anteriores foi excluído do cálculo de MDE.

Quanto às despesas com gêneros alimentícios para a merenda escolar, cujo montante totalizou a importância de R\$ 129.689,96, como despesa com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. A eiva encontra fundamento no artigo 71 da Lei nº 9394/1996, que define as despesas que não poderão ser consideradas no cálculo do percentual aplicado na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Diante do exposto, temos que as despesas com aquisição de gêneros alimentícios destinadas à merenda escolar não podem ser computadas no cálculo das despesas com a MDE. No caso dos autos, a Auditoria procedeu à exclusão de tal valor do montante do FUNDEB (dessa vez a exclusão ficou clara), de modo que a consequência prática foi mitigada já que houve identificação pelo Órgão de Controle. De qualquer modo, em virtude da violação a dispositivo expresso da legislação pertinente, é caso de aplicação de multa, nos termos da LOTCE/PB;

No que concerne a não redução do montante da despesa total com pessoal que excedeu o limite legal, na forma e nos prazos da lei, no caso em tela, o limite de 54% previsto para os gastos com pessoal do Poder Executivo não foi observado pelo gestor, conduta que contrariou o disposto na Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), não tendo sido ainda identificadas quaisquer espécies de atitudes no sentido de reduzir o montante total destes gastos, que já havia ultrapassado o limite legal desde exercícios anteriores (mesmo gestor). O Gestor, em manifestação escrita, suscitou que o elevado montante gasto neste sentido se daria em face da utilização de verbas federais destinadas ao custeio de programas federais. Trata-se de um argumento recorrente e que não deve ser acatado, uma vez que o conceito legal de despesa com pessoal não diferencia o motivo pelo qual determinado agente público foi inserido no quadro funcional do ente público. Ainda afirmou a d. Auditoria que não foi observado o art. 23 da LRF, que prevê que este percentual deverá ser regularizado nos dois quadrimestres seguintes à identificação do problema. Como foi dito, a inobservância dos limites legais de despesa com pessoal já havia sido identificada em exercícios anteriores e, ainda assim, não se regularizou integralmente a situação no prazo exigido. Isso macula, pois, a Gestão de Pessoal do Município, contribuindo para a valoração negativa das contas, além de aplicação de multa;

Ainda no que tange à gestão de pessoal e a restrições legais não observadas, cumpre destacar que, mesmo impossibilitada pela LRF, a gestão municipal realizou despesas no montante de R\$ 287.096,50 com horas extras. A impossibilidade legal deriva do art. 22 da LRF. No caso, reconhece-se mais um fato apto a atestar a irregularidade da situação de pessoal do Município no exercício, colaborando para a valoração negativa das contas e para aplicação de multa. Ademais, deve-se determinar à atual gestão que regularize a situação funcional do quadro de pessoal, adequando-o à legalidade, extinguindo o vínculo de pessoal contratado indevidamente por excepcional interesse público.

Quanto ao montante de R\$ 287.096,50, dada a vedação legal, poder-se-ia cogitar de imputação do débito ao responsável. No entanto, caso se entenda não haver elementos suficientes, que ao menos seja fixado prazo para esclarecimentos a respeito da necessidade de pagamento de horas extras em todos os meses, como pontuou a Auditoria;

No que concerne à Contratação de Pessoal por Tempo Determinado, sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público, burlando a exigência de realização de concurso público e realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, a Auditoria apontou que houve burla ao instituto de concurso público na gestão em análise, bem como despesas ilegais no tocante a este item. Em relação à matéria, o STF tem reiteradas decisões no sentido de que, em sendo típica a função a ser exercida, aprioristicamente, devem-se criar cargos de provimento efetivo. No entanto, em havendo alteração temporária ou sazonal no volume de trabalho, permite-se a contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

Impende ressaltar que o concurso público, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, é a regra geral para o preenchimento de cargos e empregos públicos efetivos da Administração Pública Direta e Indireta, conforme o disposto no art. 37, II, da Carta Magna. Apenas por exceção, de acordo com o art. 37, inciso IX, da Constituição Feral, pode o gestor contratar por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

O próprio Defendente reconhece a situação fática encontrada pela d. Auditoria, se valendo apenas de entendimentos outros desta E. Corte para buscar reaver a eiva, entendimento com o qual não se deve concordar.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05.658/17

A contratação de pessoal em virtude de excepcional interesse público em quantidade elevada e numa situação de normalidade institucional é fato que deixa clara a burla ao instituto do concurso público. Trata-se, pois, de mais um fato a corroborar a má gestão de pessoal no Município, sobretudo no exercício sob análise;

E por fim quanto ao não recolhimento das contribuições previdenciárias (RGPS e RPPS), a Auditoria identificou elevados montantes de contribuições previdenciárias não recolhidas, seja ao RGPS (R\$ 218.490,78), seja ao RPPS (R\$ 188.115,05). Impõe-se destacar que a ausência do repasse de contribuições previdenciárias pode gerar conseqüências futuras danosas ao ente administrativo, com a cobrança, por parte da União Federal, dos valores devidos, o que compromete as gestões posteriores. Ademais, cumpre destacar o Parecer Normativo PN TC nº 52/2004 estabelece que tal fato será motivo de emissão de parecer contrário à aprovação de contas de Prefeitos Municipais. No caso dos autos, o montante não recolhido ao RGPS corresponde a aproximadamente 30% do total devido estimado, o que, na visão deste MPC já é um percentual considerável. Embora no RPPS, após os novos cálculos da Auditoria, tenha se chegado a um percentual de não recolhimento reduzido, a eiva relativa ao RGPS já é suficiente para fazer incidir o entendimento esposado no PN TC nº 52/2004, além de aplicação de multa

Preliminarmente, requereu o Representante do MP o retorno dos autos à Auditoria para que seja esclarecido se o montante de recursos do FUNDEB aplicado em despesas de exercícios anteriores foi excluído do cálculo do MDE.

No MÉRITO, sem prejuízos de acréscimos ao Parecer a partir da diligencia acima solicitada, opinou o Membro do Ministério Público junto ao TCE no sentido do(a):

- a) Emissão de Parecer **CONTRÁRIO** à aprovação das contas de governo e **IRREGULARIDADE** no tocante aos atos de gestão de responsabilidade do Prefeito do Município de **Barra de Santa Rosa/PB, Sr Fabian Dutra Silva**, relativas ao exercício de **2016**;
- b) **NÃO ATENDIMENTO** às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- c) Aplicação de **MULTA** ao Sr. Fabian Dutra Silva, por transgressão a regras constitucionais e legais, nos termos do artigo 56 da LOTCE/PB;
- d) **DETERMINAÇÃO** à atual Gestão que evite o prolongamento de contrato(s) decorrente(s) do Pregão Presencial nº 05/2016;
- e) **IMPUTAÇÃO** de **DÉBITO** ao mencionado ex-Gestor, no valor de R\$ 287.096,50. No entanto, subsidiariamente, caso entenda não haver elementos suficientes, que seja fixado prazo para que haja esclarecimentos a respeito da necessidade de pagamento de horas extras em todos os meses, como pontuou a Auditoria, sob pena de imputação do valor;
- f) **DETERMINAÇÃO** a Atual Gestão Municipal no sentido da devolução ao FUNDEB do montante de R\$ 250.930,40, com recursos de outras fontes não vinculadas;
- g) **RECOMENDAÇÕES** à Prefeitura Municipal de Barra de Santa Rosa PB, no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em seus decisões, e, em especial, para evitar a reincidências das falhas constatadas no exercício em análise, em especial para que:
 - Promova o equilíbrio das contas visando à redução do déficit financeiro verificado;
 - Promova o correto registro contábil dos demonstrativos;
 - Cumpra os ditames da CF, da Lei nº 8.666/93 e da LRF;
 - Obedeça ao regramento constitucional específico do Concurso Público, a rigor do artigo 37, II da CF/1988, regularizando a situação contratual retratada no presente parecer; e
 - Recolha no momento correto a integralidade do montante devido a título de contribuições previdenciárias, seja ao ente Federal, seja ao ente Municipal.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC n° 05.658/17

PROPOSTA DE DECISÃO

Sr Presidente, Srs Conselheiros, Douto Procurador Geral, Srs Cons.Subst.,

Das falhas remanescentes após a apreciação da defesa e emissão do Parecer ministerial, merece relevo aquela relativa à não recolhimento da totalidade das contribuições previdenciárias devidas estimadas ao RPPS (FAPEN) – R\$ 188.115,05 e ao RGPS – R\$ 218.490,78, por se tratarem de percentuais ínfimos em relação ao total recolhido no exercício.

Quanto ao pagamento de horas extras, que o MPE entendeu passível de imputação, o relator concordou com os argumentos da defesa de que esses gastos evitaram a contratação de prestadores de serviços, vez que motivadas pela manutenção de jornada de trabalho em tempo integral, comprovando a execução das horas trabalhadas, de modo que uma eventual imputação de débito resultaria em enriquecimento sem causa do município.

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

- Emitam **Parecer Favorável** à aprovação das contas do **Sr Fabian Dutra Silva**, Prefeito do Município de **Barra de Santa Rosa-PB**, relativas ao exercício de **2016**, encaminhando-o à consideração da egrégia Câmara de Vereadores do Município;
- Declarem **Atendimento PARCIAL** em relação às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, por parte daquele gestor;
- Julguem **REGULARES, com ressalvas**, os atos de gestão e ordenação das despesas do **Sr Fabian Dutra Silva**, relativas às despesas com o Pregão Presencial nº 05/2016 e **REGULARES** os demais atos de gestão e ordenação das despesas do Executivo de Barra de Santa Rosa/PB, relativas ao exercício financeiro de **2016**;
- Apliquem ao **Sr Fabian Dutra Silva**, Prefeito Municipal de Barra de Santa Rosa-PB, **multa** no valor de **R\$ 2.000,00 (dois mil reais)**, conforme dispõe o art. 56, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 18/93; concedendo-lhe o prazo de 30 (trinta) dias para recolhimento voluntário ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, conforme previsto no art. 3º da Resolução RN TC nº 04/2001, sob pena de cobrança executiva a ser ajuizada até o trigésimo dia após o vencimento daquele prazo, na forma da Constituição Estadual;
- **Comuniquem** à Receita Federal do Brasil acerca do não recolhimento integral das contribuições previdenciárias pelo Executivo de Barra de Santa Rosa-PB, exercício de 2016;
- **Recomendem** à atual Gestão do município de Barra de Santa Rosa-PB no sentido de guardar estrita observância às normas da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando a reincidência das falhas constatadas no exercício em análise.

É a proposta !

Cons. Subst. Antônio Gomes Vieira Filho
Relator



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC n° 05.658/17

Objeto: **Prestação de Contas Anuais**

Município: **Barra de Santa Rosa – PB**

Prefeita Responsável: **Fabian Dutra Silva**

Patrono/Procurador(a): **Camila Maria Marinho Lisboa Alves – OAB/PB 19.279**

**MUNICÍPIO DE BARRA DE SANTA ROSA –
Prestação Anual de Contas do Prefeito – Exercício
2016. Parecer Favorável à aprovação das contas.
Aplicação de Multa. Comunicações. Recomendações.**

ACÓRDÃO APL TC n° 0543/2018

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC n.º 05.658/17, referente à Gestão Geral (Prestação Anual de Contas) e Gestão Fiscal do Prefeito Municipal de **Barra de Santa Rosa-PB, Sr Fabian Dutra Silva**, relativas ao exercício financeiro de **2016**, ACORDAM, à maioria, os Conselheiros integrantes do **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA**, em sessão plenária realizada nesta data, na conformidade do relatório e da proposta de decisão do Relator, partes integrantes do presente ato formalizador, em:

- 1) DECLARAR** Atendimento **PARCIAL** em relação às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, parte daquele gestor;
- 2) JULGAR REGULARES, com ressalvas**, os atos de gestão e ordenação das despesas do **Sr Fabian Dutra Silva**, relativas às despesas com o Pregão Presencial n° 05/2016 e demais despesas examinadas detidamente nos presentes autos, relativas ao exercício financeiro de **2016**;
- 3) APLICAR** ao **Sr Fabian Dutra Silva**, Prefeito Municipal de Barra de Santa Rosa-PB, **multa** no valor de **R\$ 2.000,00 (dois mil reais)**, equivalentes a **40,95 UFR-PB**, conforme dispõe o art. 56, inciso II, da Lei Complementar Estadual n° 18/93; concedendo-lhe o prazo de 30 (trinta) dias para recolhimento voluntário ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, conforme previsto no art. 3º da Resolução RN TC n° 04/2001, sob pena de cobrança executiva a ser ajuizada até o trigésimo dia após o vencimento daquele prazo, na forma da Constituição Estadual;
- 4) COMUNICAR** à Receita Federal do Brasil acerca do não recolhimento integral das contribuições previdenciárias pelo Poder Executivo de Barra de Santa Rosa-PB, exercício de 2014;
- 5) RECOMENDAR** à atual Gestão do município de Barra de Santa Rosa-PB no sentido de guardar estrita observância às normas da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando a reincidência das falhas constatadas no exercício em análise.

Presente ao julgamento o Exmo. Sr. Procurador Geral do MPE

Publique-se, registre-se e cumpra-se.

TC- Plenário Ministro João Agripino, João Pessoa, 08 de agosto de 2018.

Assinado 10 de Agosto de 2018 às 11:25



Cons. André Carlo Torres Pontes

PRESIDENTE

Assinado 10 de Agosto de 2018 às 10:38



Cons. Subst. Antônio Gomes Vieira Filho

RELATOR

Assinado 10 de Agosto de 2018 às 14:55



Luciano Andrade Farias

PROCURADOR(A) GERAL