



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05731/17*

Origem: Prefeitura Municipal de Remígio

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2016

Responsável: Melchior Naelson Batista da Silva (ex-Prefeito)

Advogado: Manolys Marcelino Passerat de Silans (OAB/PB 11536)

Contadora: Rivanilda Maria Rodrigues Câmara Galdino (CRC/PB 8118/O)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

**PRESTAÇÃO DE CONTAS.** Município de Remígio. Exercício de 2016. Acúmulo da dupla função política e administrativa, respectivamente, de executar orçamento e de captar receitas e ordenar despesas. Competência prevista na CF, art. 71, inciso II, e na LOTCE/PB, art. 1º, inciso I, para julgar a prestação de contas de gestão administrativa de recursos públicos. Falhas passíveis de recomendação. Atendimento integral da LRF. Regularidade com ressalvas das contas. Representação. Recomendação.

**ACÓRDÃO APL – TC 00542/19****RELATÓRIO**

1. O presente processo trata da prestação de contas anual do Senhor MELCHIOR NAELSON BATISTA DA SILVA, na qualidade de Prefeito do Município de **Remígio**, relativa ao exercício de **2016**.
2. A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o **relatório inicial** de fls. 1211/1348, através do Auditor de Contas Públicas (ACP) Carlos Alberto Oliveira, subscrito pelo Chefe de Divisão, ACP Sebastião Taveira Neto, com as colocações e observações a seguir resumidas:
  - 2.1. Apresentação da **prestação de contas** no **prazo** legal, em conformidade com a Resolução Normativa RN – TC 03/2010;
  - 2.2. Segundo dados do IBGE (censo 2010 - estimativa 2016) o Município de **Remígio** possui 19.368 **habitantes**, sendo 14.270 habitantes da zona urbana e 5.098 habitantes da zona rural;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05731/17*

- 2.3. A **lei orçamentária anual** (Lei 1.030/2015) **estimou a receita** em R\$41.770.228,00 e **fixou a despesa** em igual valor, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R\$25.062.136,80, correspondendo a 60% da despesa fixada na LOA;
- 2.4. Foram **abertos** créditos adicionais suplementares no montante de R\$13.094.228,99, com indicação das devidas fontes de recursos, sendo utilizados R\$8.401.371,35;
- 2.5. A **receita total arrecadada** correspondeu a R\$36.113.937,89, sendo R\$34.563.734,75 em receitas **correntes**, já descontada a transferência do montante de R\$3.585.699,17 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEB, e R\$1.550.203,14 em receitas de **capital**;
- 2.6. A **despesa executada** totalizou R\$35.673.381,83, sendo R\$1.229.559,81 do Poder Legislativo e R\$3.292.193,27 da Administração Indireta (RPPS). Quanto às categorias econômicas foram executados R\$32.543.802,93 em despesas **correntes** (R\$1.222.070,66 do Poder Legislativo e R\$3.286.744,27 do RPPS), e R\$3.129.578,90 (R\$7.489,15 do Poder Legislativo e R\$5.449,00 do RPPS) em despesas de **capital**;
- 2.7. O **balanço orçamentário consolidado** apresentou **superávit** equivalente a 1,22% (R\$440.556,06) da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R\$4.440.489,30, exclusivamente em Bancos; e o **balanço patrimonial consolidado** consignou **superávit financeiro** (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R\$160.622,41;
- 2.8. Foram realizados 76 **procedimentos licitatórios** para despesas de R\$10.815.884,45, não havendo indicação de despesas sem licitação;
- 2.9. Os gastos **com obras** e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$2.123.856,40, correspondendo a 5,95% da despesa orçamentária;
- 2.10. Os **subsídios** percebidos pelo Vice-Prefeito foram de R\$66.000,00. Já no caso do Prefeito, foi feita opção pelo recebimento da remuneração do cargo efetivo que ocupa junto à EMBRAPA Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05731/17

**2.11. DESPESAS CONDICIONADAS:**

- 2.11.01. **FUNDEB:** aplicação do montante de R\$7.300.401,18, correspondendo a **73,01%** dos recursos do FUNDEB (R\$9.998.722,66) 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;
- 2.11.02. **Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE):** aplicação do montante de R\$5.936.239,11, correspondendo a **29,28%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R\$20.270.816,88;
- 2.11.03. **Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE):** aplicação do montante de R\$4.613.602,28, correspondendo a **24,09%** das receitas componentes da base de cálculo – RIT menos deduções legais (R\$19.148.555,53);
- 2.11.04. **Pessoal (Poder Executivo):** gastos com pessoal do Poder Executivo de R\$17.987.339,15 correspondendo a **53,6%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$33.557.098,37;
- 2.11.05. **Pessoal (Ente):** gasto do pessoal do Município, após a inclusão dos gastos do Poder Legislativo, no montante de R\$849.616,63, e da diferença positiva da despesa com inativos e as receitas de contribuições, no valor de R\$2.668,59, totalizou R\$18.839.624,37, correspondendo a **56,14%** da RCL;
- 2.11.06. Caso as obrigações patronais sejam adicionadas aos cálculos de pessoal, o percentual do Município passará para **65,69%** e o do Executivo para **62,56%**;

**2.12.** Ao final do exercício, o quadro de **pessoal** do Poder Executivo era composto de 1.111 servidores distribuídos da seguinte forma:

Tipo de Cargo	Jan	AV%	Abr	AV%	Ago	AV%	Dez	AV%	Jan/Dez AH%
À Disposição	2	0,20	0	0,00	2	0,19	2	0,18	0,00
Benefício previdenciário temporário	109	10,70	105	9,07	0	0,00	66	5,94	-39,45
Comissionado	59	5,79	116	10,02	120	11,36	133	11,97	125,42
Contratação por excepcional interesse público	120	11,78	229	19,78	222	21,02	180	16,20	50,00
Efetivo	537	52,70	519	44,82	525	49,72	533	47,97	-0,74
Eletivo	10	0,98	8	0,69	7	0,66	8	0,72	-20,00
Inativos / Pensionistas	182	17,86	181	15,63	180	17,05	189	17,01	3,85
<b>T O T A L</b>	<b>1019</b>	<b>100,00</b>	<b>1158</b>	<b>100,00</b>	<b>1056</b>	<b>100,00</b>	<b>1111</b>	<b>100,00</b>	<b>9,03</b>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05731/17

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

**2.14.** Sobre a **Transparência da Gestão e Acesso à Informação**, de acordo com o estabelecido na LC 131/2009 e na Lei Federal 12.527/11, a página eletrônica da Prefeitura foi avaliada em novembro de 2016, tendo a Auditoria, com base nos critérios legais, elaborado o quadro a seguir:

NOTA	Pontuação Máxima	PONTOS	NOTA
1 - CONTEÚDO	500	380	7,60
2 - SÉRIE HISTÓRICA E FREQUÊNCIA DE ATUALIZAÇÃO	300	180	6,00
3 - USABILIDADE	200	95	4,75
<b>PONTUAÇÃO TOTAL</b>	<b>1.000</b>	<b>655</b>	<b>6,55</b>

Fonte: <http://tce.pb.gov.br/indice-de-transparencia-publica/relatorio-diagnostico-transparencia-publica/remigio>

**2.15.** A dívida municipal, ao final do exercício, correspondia a R\$12.468.634,51, representando 37,16% da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 14,21% e 85,79%, 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	4.350.406,40	4.350.406,40
Previdência (RGPS)	879.712,82	879.712,82
Previdência (RPPS)	5.245.390,19	5.245.390,19
Empresa de Fornecimento do serviço de água e Esgoto	0,00	93.853,41
Empresa de Fornecimento do serviço de energia elétrica	0,00	0,00
FGTS	127.688,46	127.688,46

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	10.697.051,28	31,88	40.268.518,04	120,00
Concessões de Garantias	0,00	0,00	0,00	0,00
Operações de Crédito (exceto ARO)	0,00	0,00	0,00	0,00
Operações ARO*	0,00	0,00	0,00	0,00

Fontes: PCA e Constatações da Auditoria



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05731/17

**2.16.** Foi indicada **omissão de valores da dívida fundada** no montante de R\$93.853,41 relacionada à dívida com a CAGEPA;

**2.17.** A **disponibilidade de caixa** para pagamentos de curto prazo, ao final deste exercício, está demonstrada no quadro a seguir, conforme art. 42 da LRF:

Especificação	Valor (R\$)
1. Disponibilidades em 31/12/2016	4.440.898,30
2. Restos a Pagar	1.551.393,91
3. Depósitos	0,00
4. Consignações	1.883.931,94
5. Ajustes	0,00
<b>6. Disponibilidade de Caixa Ajustada (1-2-3-4-5)</b>	<b>1.005.572,45</b>

Fonte: PCA, SAGRES, Anexo XX e Constatações da Auditoria.

**2.18.** Repasse ao **Poder Legislativo** no montante de R\$1.243.647,00, representando 7% da receita tributária do exercício anterior. O repasse correspondeu a 94,49% do valor fixado no orçamento (R\$1.316.228,00);

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

2.19.01. Ao **Regime Próprio de Previdência Social**, administrado pelo **Instituto de Previdência dos Servidores de Remígio - IPSER**, os recolhimentos patronais totalizaram R\$1.570.215,13, estando R\$523.095,69 abaixo da estimativa de R\$2.191.586,89, considerando o ajuste de R\$98.276,07;

2.19.02. Quanto ao **Regime Geral de Previdência Social**, administrado pelo **Instituto Nacional do Seguro Social - RGPS/INSS**, os recolhimentos patronais totalizaram R\$1.143.715,75, estando R\$48.784,90 abaixo da estimativa de R\$1.198.448,02, considerando o ajuste de R\$5.947,37;

2.19.03. Do montante estimado de R\$1.198.448,02 relativo ao RGPS e de R\$2.191.586,89 concernente ao IPSER, o valor de R\$467.657,15 não foi contabilizado:

Obrigações patronais NÃO RECOLHIDAS (a)	571.880,59
Restos a pagar de 2016, pagos em 2017 : RGPS + IPSERV (b)	5.947,37 + 98.276,07 = R\$ 104.223,44
Obrigações patronais não contabilizadas (a - b)	467.657,15



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05731/17*

- 2.20. As receitas e despesas do **Fundo Municipal de Saúde** e demais fundos do Município estão consolidadas na execução orçamentária da Prefeitura;
  - 2.21. Não houve registro de **denúncias** neste Tribunal relativas ao exercício em análise;
  - 2.22. Foi realizada **diligência in loco** no período de 20 a 23 de maio de 2019
  - 2.23. Ao término da análise envidada, a Auditoria apontou a ocorrência das irregularidades ali listadas.
3. Devidamente intimada, a autoridade responsável apresentou defesa (fls. 1353/1376), sendo analisada pela Auditoria em relatório de fls. 1384/1394, da lavra do ACP Marcus Felipe Bezerra da Costa, subscrito pelo Chefe de Divisão retro mencionado, no qual foi registrada a permanência das seguintes eivas:
- 3.1. Não envio do Plano Plurianual - PPA ao Tribunal;
  - 3.2. Não aplicação do piso salarial nacional para os profissionais da educação escolar pública;
  - 3.3. Registro contábeis incorretos sobre fatos relevantes;
  - 3.4. Proporção elevada de servidores comissionados em relação ao total efetivo;
  - 3.5. Omissão de valores da dívida fundada;
  - 3.6. Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência, no montante de R\$571.880,59; e
  - 3.7. Não-empenhamento de contribuição previdenciária na cifra de R\$467.657,15.
4. Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer da lavra da Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz (fls. 1397/1406), opinou da seguinte forma:
- A. **EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS** do Gestor do Município de Remígio, no exercício de 2016, Sr. **Melchior Naelson Batista da Silva**;
  - B. **IRREGULARIDADE** das contas de gestão do supramencionado Alcaide, no citado exercício;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05731/17*

**C. DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL** aos Preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) pelo Sr. **Melchior Naelson Batista da Silva**;

**D. APLICAÇÃO DA MULTA** prevista no art. 56 da Lei Orgânica desta Corte ao Prefeito do Município de Remígio em 2016, por força do cometimento de infrações a normas legais, conforme apontado nos relatórios técnicos e no presente Parecer;

**E. REPRESENTAÇÃO** à Secretaria da Receita Federal do Brasil, ao Ministério Público Federal e ao Ministério Público Estadual, pelos motivos expendidos no item anterior desta manifestação;

**G. REPRESENTAÇÃO** ao Conselho Regional de Contabilidade da Paraíba, em vista das falhas contábeis relatadas pela Auditoria e relacionadas com os préstimos do contador, a fim de que o Órgão de classe tome as providências cabíveis à luz de suas atribuições e competências;

**H. RECOMENDAÇÃO** à atual Administração Municipal de Remígio no sentido de não repetir as irregularidades, falhas e omissões aqui comentadas e de cumprir fidedignamente os ditames da Carta Magna e das normas infraconstitucionais aplicáveis à espécie, além de observar as demais sugestões aduzidas nesta peça.

5. Retrospectivamente, o referido gestor obteve os seguintes resultados em exercícios anteriores, conforme decisões cadastradas no Sistema TRAMITA:

**Exercício 2013:** Processo TC 04593/14. Parecer PPL – TC 00141/16 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00533/16 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão, **atendimento parcial** da LRF, **multa** de R\$2.000,00 e **recomendação**);

**Exercício 2014:** Processo TC 04355/15. Parecer PPL – TC 00130/16 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00486/16 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão, **atendimento parcial** da LRF, **multa** de R\$2.000,00, **recomendação** e **comunicação**).

**Exercício 2015:** Processo TC 04508/16. Parecer PPL – TC 00336/18 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00946/18 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão, **atendimento parcial** da LRF, **multa** de R\$3.000,00 e **recomendação**).

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



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05731/17

### **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





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05731/17

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 dissecou todo o conteúdo dos incisos **I** e **II**, do art. 71, da *Lex Mater*:

*“No primeiro caso, o Tribunal não julga, apenas, aprecia as contas gerais – balancetes de receitas e despesas – e emite parecer, meramente opinativo, pela aprovação ou rejeição das contas, sendo o Poder Legislativo, nesta hipótese, o órgão competente para o julgamento. O parecer prévio do Tribunal, in casu, só deixará de prevalecer se for rejeitado por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal (art. 31, § 2º). Diversa a hipótese do inciso II, quando o Tribunal de Contas julga processos em que Governador, Prefeitos, Secretários, Vereadores, etc. atuam como administradores de bens ou valores públicos. Vale dizer, o Tribunal não se preocupa em apreciar apenas a parte global das contas como um todo (art. 71, I), porque é muito difícil que um Balanço não apresente os seus resultados, matematicamente certos. Profere, também, de maneira específica, o julgamento do gestor daquele dinheiro público, ou seja, se o dinheiro público foi honestamente e adequadamente aplicado. Quando assim procede, o Tribunal aplica aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei (CF, art.71, § 3º)”. (TJ/PB. Apelação Cível nº 99.005136-5. Rel. Des. Antônio Elias de Queiroga. DJE/Pb 10/12/1999).*

No mesmo sentido, também já se pronunciou o **Superior Tribunal de Justiça**:

*“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ATOS PRATICADOS POR 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***



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05731/17

*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 § 3º da CF/88). **Destarte, se o Prefeito Municipal assume a dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas, submete-se a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento precedido de parecer prévio; o outro técnico a cargo da Corte de Contas. Inexistente, in casu, prova de que o Prefeito não era o responsável direto pelos atos de administração e gestão de recursos públicos inquinados, deve prevalecer, por força ao art. 19, inc. II, da Constituição, a presunção de veracidade e legitimidade do ato administrativo da Corte de Contas dos Municípios de Goiás. Recurso ordinário desprovido**". (STJ. ROMS nº 11060/GO. Rel. Min. Laurita Vaz. DJU 16/09/2002, p. 159).*

Depreende-se, pois, que o Prefeito 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.

### **Não envio do Plano Plurianual - PPA ao Tribunal.**

A Resolução Normativa RN - TC 07/2004, alterada pela Resolução Normativa RN - TC 05/2006, conforme o art. 3º, § 1º, estabelece que uma cópia autêntica e completa do Plano Plurianual – PPA – deve ser enviada até o quinto dia útil do mês de janeiro do exercício em que se inicia a sua vigência, acompanhada de cópia da mensagem de encaminhamento do projeto de lei, da ata de deliberação, e da comprovação da realização da audiência pública prevista no art. 48 da LRF.

O defendente apresentou o documento apenas quando da apresentação de defesa relativa ao presente processo, cabendo **recomendação**, com vistas a não repetição do fato.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05731/17*

### **Não aplicação do piso salarial nacional para os profissionais da educação escolar público.**

Como observou a Auditoria, no inciso III do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e da Lei 11.738/08, os Professores não podem ter salários inferiores ao piso nacional do magistério da educação básica, mesmo em se tratando de contratados temporários.

Dessa forma, o não pagamento do piso salarial nacional aos profissionais da educação escolar pública infringe a Lei Federal 11.738, de 16 de julho de 2008, que regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

O interessado alegou que os professores contratados por excepcional interesse público não são atingidos pela exigência da Lei 11.738/08 e que a carga horária dos mesmo era de 25 horas semanais e não de 40 horas como previsto na mencionada Lei.

O § 2º do art. 2º da referida Lei define por profissionais do magistério público da educação básica aqueles que desempenham as atividades de docência ou as de suporte pedagógico à docência, isto é, direção ou administração, planejamento, inspeção, supervisão, orientação e coordenação educacionais, exercidas no âmbito das unidades escolares de educação básica, em suas diversas etapas e modalidades, com a formação mínima determinada pela legislação federal de diretrizes e bases da educação nacional. Ou seja, o legislador não fez diferenciação entre os profissionais efetivos e os contratados por excepcional interesse público.

Para se chegar ao valor devido aos professores, o Órgão Técnico considerou uma carga horária de 30 horas, tendo o ex-Gestor alegado ser de 25. Todavia, não foi acostada a legislação ou sequer citado o número da Lei Municipal que trata da matéria para fins de conferência do alegado.

De toda forma, cabem **recomendações** à atual gestão para que adote o piso salarial nacional aos professores, independentemente do tipo de contratação, atentando para as normas que regem cada tipo de contrato.

### **Registro contábeis incorretos sobre fatos relevantes**

Apontou o Órgão de Instrução que o montante de R\$342.365,00, concernente a despesas com pessoal, contabilizadas no elemento 36 (Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física), no valor de R\$150.560,00, e no elemento 39 (Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica), no valor de R\$191.805,00, foram registradas em desacordo com a Portaria Interministerial 163, de 04 de maio 2001.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05731/17*

Na defesa, o interessado alegou que os valores contabilizados no elemento de despesa citado pela Auditoria tiveram como fundamento legal o Manual de Contabilidade Pública e as determinações contidas na Portaria Interministerial 163, de 4 de maio de 2001, que traz no seu conteúdo que o elemento de despesa “36” refere-se a Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física e “39” Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica, que são despesas orçamentárias decorrentes de serviços prestados por pessoa física pagos diretamente a esta e não enquadrados nos elementos de despesa específicos.

A constatação de informações e registros imprecisos ou contraditórios, ou até mesmo a ausência destes, vai de encontro ao que dispõem as Normas Brasileiras de Contabilidade - NBC<sup>1</sup>. Segundo a NBC-T-1, aprovada pela Resolução 530/81 do Conselho Federal de Contabilidade, é Princípio Fundamental da Contabilidade:

*1.6 - DA FORMALIZAÇÃO DOS REGISTROS CONTÁBEIS - Os atos e fatos contábeis devem estar consubstanciados em registros apropriados. Qualquer que seja o processo adotado para tais registros, devem ser sempre preservados os elementos de comprovação necessários à verificação não só quanto à precisão como à perfeita compreensão das demonstrações contábeis.*

E mais: segundo a NBC-T-2.1, aprovada pela resolução 563/83 do Conselho Federal de Contabilidade, a escrituração contábil será executada:

*2.1.2 - (...)*

*e) Com base em documentos de origem externa ou interna ou, na sua falta, em elementos que comprovem ou evidenciem fatos e a prática de atos administrativos.*

Assim, deve a gestão municipal adotar as providências cabíveis para evidenciar de forma clara os gastos com pessoal do Município em suas demonstrações contábeis, pois a contabilidade deve refletir, pela sua própria natureza, os fatos reais ocorridos no âmbito da entidade, **cabendo recomendações** para o aperfeiçoamento de tal conduta.

---

<sup>1</sup> Segundo a Resolução 529/81 do Conselho Federal de Contabilidade, as NBC constituem um corpo de doutrina contábil que serve de orientação técnica ao exercício profissional, em qualquer de seus aspectos. A sua inobservância constitui infração profissional grave, punida nos termos da legislação pertinente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05731/17

**Proporção elevada de servidores comissionados em relação ao total efetivo.**

No caso em comento, a Auditoria desta Corte de Contas apontou como eiva um possível quantitativo elevado de servidores comissionados, descumprindo a regra da admissão por meio de concurso público.

O interessado alegou que o Município de Remígio possui disposições que determinam a quantidade de cargos comissionados - a lei municipal que estabelece a estrutura administrativa -, não juntando ao presente processo.

A Auditoria mencionou não poder verificar o real enquadramento das competências dentro das hipóteses previstas na Constituição Federal para a criação de tais cargos em comissão, em vista da omissão da não juntada da legislação e contestou os argumentos, observando que cargos em comissão tratam de exceção à regra do concurso e sua inclusão nos quadros da Administração Pública deve guardar proporções, dentro do princípio da moralidade, impessoalidade, economia e razoabilidade, de forma que não acabe por burlar a regra constitucional que é o concurso público.

Ao final do exercício de 2016, existia no Poder Executivo um total de 1.111 servidores, distribuídos da seguinte forma:

Tipo de Cargo	Jan	AV%	Abr	AV%	Ago	AV%	Dez	AV%	Jan/Dez AH%
À Disposição	2	0,20	0	0,00	2	0,19	2	0,18	0,00
Benefício previdenciário temporário	109	10,70	105	9,07	0	0,00	66	5,94	-39,45
Comissionado	59	5,79	116	10,02	120	11,36	133	11,97	125,42
Contratação por excepcional interesse público	120	11,78	229	19,78	222	21,02	180	16,20	50,00
Efetivo	537	52,70	519	44,82	525	49,72	533	47,97	-0,74
Eletivo	10	0,98	8	0,69	7	0,66	8	0,72	-20,00
Inativos / Pensionistas	182	17,86	181	15,63	180	17,05	189	17,01	3,85
T O T A L	1019	100,00	1158	100,00	1056	100,00	1111	100,00	9,03

Como se pode observar, em dezembro daquele ano, o quantitativo de servidores efetivos era de 533, enquanto que o número de servidores comissionados era de 133, representando estes o percentual de 24,95% daqueles.

Decorre do texto constitucional, ser a prévia aprovação em concurso a regra como condição do ingresso no serviço público. Preceitua a Carta Magna, em seu art. 37, II, que: “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos”. Nesse mesmo dispositivo, encontra-se a exceção à regra do concurso público, que consiste nas nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05731/17*

Os cargos em comissão, tal qual as funções de confiança, destinam-se apenas as atribuições de direção, chefia e assessoramento (art. 37, V), razão pela qual o quantitativo dos cargos comissionados não pode extrapolar o limite do razoável, sob pena de se estar descumprindo o mandamento constitucional.

Nesse contexto, entende-se que, para esta temática, devem ser expedidas **recomendações** no sentido de que a Administração Municipal procure admitir servidores unicamente nos casos permitidos em lei, adotando com regra a admissão de pessoal por meio de aprovação em concurso público, assim como preencha cargos comissionados somente para o desempenho das atribuições de direção, chefia e assessoramento.

### **Omissão de valores da dívida fundada.**

A Auditoria indicou uma dívida de R\$93.853,41, junto à CAGEPA, não informada no Demonstrativo da Dívida Fundada, tendo o gestor alegado que solicitou informações junto ao Credor, porém sem obter resposta.

Como disse o Órgão de Instrução, a omissão se deu justamente pela falta de informações dos valores de dívidas não repassadas, visto que a Administração Municipal, por meio de suas Assessorias Jurídica e Contábil, deve adotar procedimentos com vistas à manutenção de registro atualizado da dívida do Município. Cabem **recomendações** no sentido de evitar a omissão.

### **Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador às instituições de previdência, no montante de R\$571.880,59 e não-empenhamento de contribuição previdenciária na cifra de R\$467.657,15.**

Depois de concluída a instrução processual, segundo o levantamento técnico, o montante das contribuições patronais devido ao **Regime Próprio de Previdência Social**, administrado pelo **Instituto de Previdência dos Servidores de Remígio - IPSER**, seria de R\$2.191.586,89 e os recolhimentos totalizaram R\$1.570.215,13.

No caso do **Regime Geral de Previdência Social**, administrado pelo **Instituto Nacional do Seguro Social - RGPS/INSS**, os recolhimentos patronais totalizaram R\$1.143.715,75, para uma estimativa de R\$1.198.448,02.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05731/17

Na apuração, a Auditoria tomou por base os valores empenhados nos elementos de despesa 04 (contratos por excepcional interesse público) e 11 (vencimentos e vantagens pessoal civil) pela Prefeitura Municipal, chegando às bases de cálculo de R\$5.706.895,31 (RGPS) e de R\$11.833.622,53.

Ao indicar as obrigações patronais pagas, o Órgão Técnico consignou apenas as despesas do elemento 13 (obrigações patronais) empenhadas pela Prefeitura Municipal. Ocorre que, durante o exercício em comento, também houve despesas em favor do INSS e do RPPS em outros elementos de despesa:

SAGRES ONLINE		Remígio
Empenhos (de 01/01/2016 a 31/12/2016)		
Fornecedor	Elemento	Valores
Agrupamentos ↑		Soma (Valor Pago)
INSS-INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (422)		R\$ 1.171.844,50
> 13 - Obrigações Patronais (397)		R\$ 1.139.576,27
> 39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica (16)		R\$ 5.187,97
> 92 - Despesas de Exercícios Anteriores (9)		R\$ 27.080,26
IPSER-INST.DE PREV.DOS SERV.DO MUNICIPIO (396)		R\$ 1.993.330,08
> 13 - Obrigações Patronais (342)		R\$ 1.571.354,61
> 39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica (4)		R\$ 1.492,92
> 71 - Principal da Dívida Contratual Resgatado (50)		R\$ 420.482,55

Assim, o valor das obrigações pagas ao INSS, no total de R\$1.171.844,50, representa 97,78% da estimativa de R\$1.198.448,02. Paralelamente, a soma das obrigações patronais quitadas em favor do IPSER, na cifra de R\$1.993.330,08, corresponde a 90,95% da projeção de R\$2.191.586,89.

Assim, apesar de não atender na sua plenitude a obrigação, o fato não se insere como motivador para a reprovação das contas, segundo precedentes do Tribunal.

Convém esclarecer, por oportuno, que cabem aos órgãos de controle externo providências no sentido de zelar pela saúde financeira dos entes públicos, primando pela manutenção do equilíbrio das contas públicas e preservação da regularidade de futuras administrações, notadamente quando acusadas condutas omissivas os submetem a sanções institucionais a exemplo daquelas previstas na legislação previdenciária.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05731/17*

O levantamento do eventual débito, todavia, deve resultar de procedimento fiscal regular pelo agente público competente, devendo a informação captada pela Auditoria ser endereçada à Receita Federal e ao IPSEER.

Outra circunstância apontada pela Auditoria, ligada à questão previdenciária, refere-se ao não empenhamento de despesas com no montante de R\$467.657,15, ou seja, desobedecendo o regime da competência da despesa.

As matérias relativas às contribuições previdenciárias, nos contornos delineados, comportam **recomendações**.

### **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:

*“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. (...)”*





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05731/17*

*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”.*

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**, sobre a PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO ADMINISTRATIVA DE RECURSOS PÚBLICOS, a cargo do Senhor MELCHIOR NAELSON BATISTA DA SILVA, na qualidade de Prefeito do Município de **Remígio**, relativa ao exercício de **2016**, VOTO no sentido de que este Tribunal 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 dos fatos passíveis de recomendação;

**III) RECOMENDAR** a adoção de providências no sentido de evitar as falhas diagnosticadas pela Auditoria e guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, bem como às normas infraconstitucionais pertinentes;

**IV) REPRESENTAR** à Receita Federal do Brasil e ao Instituto de Previdência dos Servidores de Remígio - IPSER 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.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 05731/17*

**DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB**

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 05731/17**, sobre a Prestação de Contas de Gestão Administrativa de Recursos Públicos, a cargo do Senhor MELCHIOR NAELSON BATISTA DA SILVA, na qualidade de Prefeito e Ordenador de Despesas do Município de **Remígio**, relativa ao exercício de **2016**, **ACORDAM** os MEMBROS do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

**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 dos fatos passíveis de recomendação;

**III) RECOMENDAR** a adoção de providências no sentido de evitar as falhas diagnosticadas pela Auditoria e guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, bem como às normas infraconstitucionais pertinentes;

**IV) REPRESENTAR** à Receita Federal do Brasil e ao Instituto de Previdência dos Servidores de Remígio - IPSEER 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.

Registre-se e publique-se.

TCE - Sala das Sessões do Tribunal Pleno.

Plenário Ministro João Agripino.

João Pessoa (PB), 27 de novembro de 2019.

Assinado 3 de Dezembro de 2019 às 19:31



**Cons. Arnóbio Alves Viana**

PRESIDENTE

Assinado 29 de Novembro de 2019 às 11:59



**Cons. André Carlo Torres Pontes**

RELATOR

Assinado 2 de Dezembro de 2019 às 13:55



**Manoel Antonio dos Santos Neto**

PROCURADOR(A) GERAL