



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO-TC-04252-15

Direito Constitucional, Administrativo e Financeiro. Poder Executivo Municipal. Administração Direta Municipal. Prefeitura de Santa Cecília. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2014. Prefeito, Gestoras dos Fundos Municipais de Saúde e Assistência Social. Ordenadores de despesa. Contas de Gestão. Apreciação da matéria para fins de julgamento. Atribuição definida no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba c/c o art. 1º, inciso 1º, da Lei Complementar Estadual nº 18/93 – Ausência de empenhamento/recolhimento de contribuições securitárias patronais por parte do Fundo Municipal de Assistência Social. Atendimento integral às exigências da LRF, regularidade das contas de gestão do FMS (Sra. Maria Helena Gomes), regularidade com ressalvas das contas de gestão do FMAS (Sra. Geórgia Santana Pessoa), aplicação de multa à gestora do FMAS (Sr. Geórgia Santana Pessoa), comunicação à Secretaria da Receita Federal do Brasil e recomendações.

ACÓRDÃO APL-TC- 0549/16

RELATÓRIO

Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas do Município de Santa Cecília, relativa ao exercício financeiro de 2014, de responsabilidade do Prefeito e dos seguintes Ordenadores de Despesas: Sr.º Daniel Lopes de Mendonça (CPF nº 020.051.254-40); Sra. Geórgia Santana Pessoa (CPF nº 397.883.264-04), gestora do Fundo Municipal de Assistência Social; e Sra. Maria Helena Gomes (CPF nº 823.516.864-20), administradora do Fundo Municipal de Saúde, período de 01/01 a 31/12/14. Compõe a PCA o exame das contas de governo, em relação às quais o TCE/PB emitirá Parecer Prévio, a ser submetido ao julgamento político da Câmara Municipal de Santa Cecília; e das contas de gestão, que resultará em avaliação técnica das ações atribuídas ao Alcaide, na condição de ordenador de despesas.

A Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal I – DIAGM I, com base nos documentos insertos nos autos, emitiu relatório inicial de fls. 359/469, em 23/02/2016, evidenciando os seguintes aspectos da gestão municipal:

1. Sobre a gestão orçamentária, destaca-se:

- a) o orçamento foi aprovado através da Lei Municipal n.º 160/2013, de 02 de janeiro de 2014, estimando receita e fixando despesa em R\$ 14.117.665,00, como também autorizando abertura de créditos adicionais suplementares em 50% da despesa fixada na LOA;*
- b) durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares e especiais nos respectivos montantes, R\$ 4.662.332,16 e R\$ 100.000,00, tendo como fonte de recursos anulação de dotações (R\$ 4.541.390,35) e superavit financeiro (R\$ 220.941,81). Ademais, foram utilizados R\$ 2.512.955,85 dos créditos adicionais abertos;*
- c) a receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou o valor de R\$ 14.037.470,88, inferior em 0,57% do valor previsto no orçamento. A receita arrecadada foi assim distribuída: FMS – R\$ 3.246.483,81, FMAS – R\$ 546.944,17, Câmara Municipal – R\$ 536.450,16; e o Executivo – R\$ 9.707.592,74;*
- d) a despesa orçamentária realizada do Ente atingiu a soma de R\$ 14.241.479,98 superior em 0,88% do valor previsto no orçamento, dos quais R\$ 13.705.391,17 referem-se às despesas empenhadas pela Prefeitura de Manaíra – R\$ 9.876.338,75 da Administração Direta e R\$ 3.829.052,42 da Administração Indireta (R\$ 539.501,36 – FMAS e R\$ 3.289.551,06 – FMS) e R\$ 536.088,81 à Câmara Municipal;*
- e) o somatório da Receita de Impostos e das Transferências – RIT atingiu a soma de R\$ 8.325.865,69;*

f) a Receita Corrente Líquida - RCL alcançou o montante de R\$ 13.838.990,88.

2. No tocante aos demonstrativos apresentados:

- a) o Balanço Orçamentário Consolidado apresenta deficit equivalente a 1,45% (R\$ 204.009,10) da receita orçamentária arrecadada;
- b) o Balanço Financeiro registrou saldo para o exercício seguinte, no valor de R\$ 1.539.233,62, exclusivamente em bancos;
- c) o Balanço Patrimonial evidenciou superavit financeiro, no valor de R\$ 90.719,97.

3. Referente à estrutura da despesa, apresentou a seguinte composição:

- a) as remunerações dos Vereadores foram analisadas junto com a Prestação de Contas da Mesa da Câmara Municipal;
- b) os gastos com obras e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$ 210.594,77 correspondendo a 1,48% da Despesa Orçamentária Total (DORT), pago integralmente no exercício.

4. Quanto aos gastos condicionados:

- a) a aplicação de recursos do FUNDEB, na remuneração e valorização dos profissionais do magistério (RVM), atingiu o montante de R\$ 3.109.102,21 ou **74,96%** das disponibilidades do FUNDEB (limite mínimo=60%). Ao final do exercício o saldo final não comprometido foi de R\$ 4.305,44, atendendo ao máximo de 5% estabelecido no § 2º do art. 21 da Lei 11.494/2007;
- b) a aplicação, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), alcançou o montante de R\$ 2.770.430,02 ou **33,28%** da RIT (limite mínimo=25%);
- c) o Município despendeu com Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS a importância de R\$ 1.571.059,64 ou **19,56%** da RIT;
- d) as despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R\$ 6.636.270,98 ou **47,95 %** da RCL (limite máximo=60%), considerando o Parecer TC nº 12/07;
- e) as despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R\$ 6.268.275,08 ou **45,29%** da RCL (limite máximo=54%), considerando o Parecer TC nº 12/07.

Considerando as falhas apontadas pelo Órgão de Instrução em seu relatório inicial e atendendo aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Relator determinou, em 25/02/2016 (fl. 470), a intimação do Sr. Daniel Lopes de Mendonça, Prefeito de constituição de Santa Cecília, e citação da Sra. Geórgia Santana Pessoa, responsável pelo FMAS e da Sra. Maria Helena Gomes, responsável pelo FMS.

Os interessados acostaram aos autos justificativas, acompanhadas de documentação de suporte (Doc. nº 13.337/16, fls. 474/485; Doc. TC nº 15.376/16, fls. 487-489; Doc TC nº 15.379/16, fls. 492/532). Depois de compulsar detidamente as peças defensórias, a Auditoria manteve as seguintes imperfeições:

- De responsabilidade do Prefeito, Sr. Daniel Lopes de Mendonça:

- Pagamentos realizados com fonte de recursos diversa da informada;
- Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público.

- De responsabilidade da gestora do FMS, Sra. Maria Helena Gomes:

- Ocorrência de deficit de execução orçamentária sem adoção das providências efetivas.

- De responsabilidade da gestora do FMAS, Sra. Geórgia Santana de Pessoa:

- Não empenhamento da contribuição previdenciária do empregador;
- Não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador.

Instado a manifestar-se, o Ministério Público emitiu o Parecer nº 01115/16 (fls. 548/557), da lavra da ilustre Procuradora-Geral Sheyla Barreto Braga de Queiroz, acompanhando o posicionamento do Órgão de Instrução, propugnando no sentido de que esta Egrégia Corte decida pelo(a):

- a) **EMISSÃO DE PARECER FAVORÁVEL** à aprovação das contas de governo e **REGULARIDADE** das contas anuais de gestão do **Chefe do Poder Executivo do Município de Santa Cecília, Sr. Daniel Lopes de Mendonça**, relativas ao exercício de **2014**, c/c a declaração de **ATENDIMENTO INTEGRAL** às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- b) **REGULARIDADE** das contas de gestão da **Sr.ª Maria Helena Gomes**, Gestora do **Fundo Municipal de Saúde do Município de Santa Cecília**, relativas ao exercício de **2014**;
- c) **IRREGULARIDADE** das contas de gestão da **Sr.ª Geórgia Santana de Pessoa**, gestora do **Fundo Municipal de Assistência Social do Município de Santa Cecília**, relativas ao exercício de **2014**;
- d) **APLICAÇÃO DE MULTA** à Gestora **Geórgia Santana de Pessoa**, com fulcro no art. 56, inc. II, da LOTC-PB e
- e) **REPRESENTAÇÃO** à **Delegacia da Receita Previdenciária** acerca do fato constatado com relação à omissão no recolhimento de obrigação previdenciária pela **Sr.ª Geórgia Santana de Pessoa**, à frente do **FMAS de Santa Cecília em 2014**.

O Relator fez incluir o feito na pauta da presente sessão, com as intimações de praxe.

VOTO DO RELATOR

Sem embaraços, passo a analisar as falhas atribuídas aos gestores do Executivo, FMAS e FMS da Prefeitura de Santa Cecília.

De responsabilidade do Prefeito, Sr. Daniel Lopes de Mendonça.

- Pagamentos realizados com fonte de recursos diversa da informada.

Reza no relatório prefacial (item 9.1.3) que o total de recursos disponíveis na conta do FUNDEB, considerando também o saldo exercício anterior, foi de R\$ 4.196.542,01, enquanto a despesa empenhada/paga alcançou a cifra de R\$ 4.359.729,70, restando uma diferença de R\$ 167.583,13, vez que R\$ 4.305,44 permaneceram na conta para o período seguinte. Mencionado descasamento indicaria o pagamento de obrigações do Fundo com recurso de fonte diversa.

De forma sintética e bem acertada, a Procuradora-Geral do MPJTCE deu a tratamento devido à suposta falha, razão pela qual ombreio-me à sua manifestação e faço questão de destacá-la, in verbis:

..., não se cogita aplicar punição ao gestor por ter aplicado no FUNDEB valor maior que o efetivamente recebido. Poderia se tratar de erro formal contábil, mas entendo não existirem dados suficientes na descrição da suposta irregularidade para se concluir desta forma.

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

Proemialmente, a Auditoria fez o seguinte registro:

Houve contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público, onde os gastos a esse título, no valor de R\$ 1.259.712,05, representou 20,10% da despesa total com pessoal, na importância de R\$ 6.268.275,08. As contratações partiram de 42 contratados em janeiro, chegando a 77 em fevereiro, 86 em março, 92 em abril, 94 em maio, 93 em junho, 96 em julho, 97 em agosto, 96 em setembro, 103 em outubro, 104 em novembro e fechou dezembro com 102.

Por seu turno, o interessado alegou que, em 2012, a Prefeitura de Santa Cecília promoveu concurso público para provimento de cargos, realizado pela empresa Metta Concursos. Naquele ano, o Ministério Público Estadual recomendou a paralisação de todo e qualquer certame seletivo de pessoal desenvolvido por diversas empresas, inclusive a Metta.

Ao assumir a Chefia do Executivo, em 2013, argumentou a necessidade de contratar pessoal para suprir as carências de serviços da Edilidade e o impedimento em dar seguimento ao concurso anterior.

Na tentativa de interromper a sequência de contratações por tempo determinado, em 2014, a Comuna procedeu à realização de novel concurso, nomeando todos os aprovados dentro do número de vagas no exercício seguinte.

Ao examinar a missiva defensiva, a Unidade Técnica de Instrução assentou:

O Gestor não anexou a documentação mencionada na defesa sobre a inidoneidade do concurso realizado em 2012, tampouco foi encaminhado a este Tribunal de Contas o processo relativo ao citado concurso, para análise de sua legalidade. No caso da realização do certame em 2014, além de também não ter sido encaminhado ao TCE, não houve nenhuma comprovação dos argumentos utilizados, restando confirmada a irregularidade apontada pela Auditoria.

É público e notório que, em 2012, o Ministério Público Estadual, em conjunto com a Controladoria Geral da União e a Polícia Civil, deflagrou a “Operação Gabarito” com o intento de desarticular um esquema criminoso de fraude a concursos público. Dentre as investigadas, a empresa Metta Concursos & Consultoria LTDA, bem como seus sócios, sofreu o bloqueio de seus bens, por determinação judicial, em 14/08/2012 (fonte: <http://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2012/08/justica-determina-apreensao-de-bens-da-metta-concursos-diz-mppb.html>). Tão público quanto à informação precedente é o fato de que a Metta foi contratada pela PM de Santa Cecília para elaborar e desenvolver todas as fases da seleção. Ante os acontecimentos narrados, não que se falar em ausência de provas da inidoneidade da organizadora do certame.

Quanto ao concurso levado a efeito pela Urbe em 2014, também não vejo com negar a sua realização, mesmo considerando a omissão no envio da documentação para análise neste Tribunal. Sublinhe-se que não requer esforço adicional algum a observação, na página eletrônica da UFCG (http://www.comprov.ufcg.edu.br/index.php?option=com_content&view=article&id=306), de que o referido concurso chegou a termo em todas as suas fases. Portanto, as justificativas apresentadas são plausíveis e merecedoras de acolhimento. Similar postura resta consignada no Parecer ministerial.

Cabe assinatura de prazo para o atual Prefeito de Santa Cecília com vista ao envio, a este Tribunal, da documentação referente ao concurso público em questão, acompanhado dos respectivos atos de nomeação dos aprovados, com as respectivas publicações em imprensa oficial.

De responsabilidade da gestora do FMS, Sra. Maria Helena Gomes.

- Ocorrência de deficit de execução orçamentária sem adoção das providências efetivas.

Segundo a apuração, o FMS obteve transferências de recursos no valor de R\$ 3.246.483,81 e promoveu despesas no volume de R\$ 3.289.551,06, ocorrendo, assim, um deficit de R\$ 43.067,25, correspondendo a 1,32% da receita do período.

Em regra, deficit orçamentário, isoladamente, não constitui uma irregularidade. De qualquer modo, é um resultado que deve ser evitado, todavia, sua ocorrência não significa falha no processo gerencial, podendo ser justificada pelas circunstâncias.

No caso dos Fundos Municipais de Saúde há de se observar que estes dependem, fundamentalmente, de repasses efetuados pelo Executivo municipal e por outras esferas de governo. Eventuais resultados negativos, notadamente de pouca expressividade, a meu ver, podem ser relevados, não deixando resíduos no julgamento das contas de seu responsável. Em função do sobredito, posiciono-me favoravelmente a regularidade das contas em apreço.

De responsabilidade da gestora do FMAS, Sra. Geórgia Santana de Pessoa:

- Não empenhamento da contribuição previdenciária do empregador;

- Não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador.

As falhas em evidências têm origem comum. Ao não empenhar as obrigações securitárias patronais, a administração do FMAS não reconhece, orçamentariamente, o compromisso e, por consequência, deixa de recolher o valor devido. Consoante a metodologia utilizada pela Unidade Técnica de Instrução, os

encargos previdenciários devidos pelo empregador foram estimados em R\$ 41.014,05, sem que qualquer valor fosse reconhecido/recolhido aos cofres da Autarquia Federal (INSS).

De modo geral, a dependência financeira do FMAS é equivalente àquela propagada anteriormente a respeito do FMS. Tal fato, embora não seja suficiente para abonar a incorreção, ajuda a mitigá-la e suavizar a reprimenda. Ademais, se visualizarmos a situação previdenciária do Município de Santa Cecília, incluindo Executivo, FMS e FMAS, vê-se que é relativamente conforme a aproximação dos Peritos do TCE.

Merece exame o cenário securitário global. De acordo com o quadro abaixo, somando-se os compromissos previdenciários do empregador calculados pela Auditoria (R\$ 1.316.344,74) e cotejando-o com aquele empenhado recolhido pelo município (R\$ 1.172.707,47), percebe-se que a administração de reconhecer/repassar encargos no valor de R\$ 143.637,27, ou seja, 10,91% do montante apurado.

Obrigações patronais				
Descrição	Estimado (Aud.)	Emp/Pago	Diferença	Percentual
Executivo	1.030.546,58	938.301,54	92.245,04	8,95%
Fundo Municipal de Saúde	244.784,11	234.405,93	10.378,18	4,24%
Fundo M. de Assistência Social	41.014,05	-	41.014,05	100,00%
Total	1.316.344,74	1.172.707,47	143.637,27	10,91%

Resta consignar que o cálculo desenvolvido pela Instrução, apesar de servir de parâmetro confiável, não é dotado de certeza e liquidez, pois, não exclui da base de apuração parcelas que não o integram, resultando em quantia superior a de fato devida. Nesse sentido, já me manifestei inúmeras vezes em diversos processos. Sendo assim, visto de forma global, a PM de Santa Cecília se mostra cumpridora de quase todas as suas obrigações contributivas junto ao Regime Geral de Previdência.

Esquecendo a análise macroscópica, a eiva existe e admite censura nos termos da legislação de regência, mas, pelo motivo alhures decantados, entendo, excepcionalmente, que as circunstâncias dão ensejo à regularidade com ressalvas das contas em testilha, sem prejuízo da comunicação à Secretaria da Receita Federal do Brasil e da aplicação de multa pessoal a gestora do FMAS.

Encimado em todos os comentários explanados, voto pela emissão de Parecer Favorável à Aprovação das Contas Anuais da PM de Santa Cecília, exercício de 2014, sob a responsabilidade dos Sr^o **Daniel Lopes de Mendonça** e, em Acórdão separado, pelo (a):

- 1) **Regularidade das contas de gestão do Sr. Daniel Lopes de Mendonça**, na condição de Prefeito de Santa Cecília, e declaração **de atendimento integral** aos preceitos da LRF;
- 2) **Regularidade das contas de gestão da Sra. Maria Helena Gomes**, na condição de Gestora do Fundo Municipal de Saúde de Santa Cecília – FMS e declaração **de atendimento parcial** aos preceitos da LRF;
- 3) **Regularidade com ressalvas das contas de gestão da Sra. Geórgia Santana de Pessoa**, na condição de Gestora do Fundo Municipal de Assistência Social de Santa Cecília – FMAS e declaração **de atendimento integral** aos preceitos da LRF;
- 4) **Aplicação de multa a Sra. Geórgia Santana de Pessoa**, Gestora do Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS, no valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais), correspondendo a 21,90 Unidades Fiscais de Referência – UFR/PB, com supedâneo nos incisos II art. 56, da LOTCE/PB, assinado-lhe prazo de 60 (sessenta) dias para o devido recolhimento voluntário do valor a ele imputado;
- 5) **Comunicação à Secretaria da Receita Federal do Brasil** acerca de possíveis pendências no reconhecimento de obrigações previdenciárias patronais;
- 6) **Recomendação** à Administração municipal no sentido de guardar estrita observância às normas consubstanciadas na Constituição Federal, sobremaneira aos princípios norteadores da Administração Pública, assim como às normas infraconstitucionais pertinentes.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE - PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO-TC- 04252/15, os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-Pb), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, ACORDAM em:

1. **Julgar regulares as contas de gestão do Sr. Daniel Lopes de Mendonça**, na condição de Prefeito de Santa Cecília, e declaração **de atendimento integral** aos preceitos da LRF;
2. **Julgar regulares as contas de gestão da Sra. Maria Helena Gomes**, na condição de Gestora do Fundo Municipal de Saúde de Santa Cecília – FMS e declaração **de atendimento parcial** aos preceitos da LRF;
3. **Julgar regulares com ressalvas as contas de gestão da Sra. Geórgia Santana de Pessoa**, na condição de Gestora do Fundo Municipal de Assistência Social de Santa Cecília – FMAS e declaração **de atendimento integral** aos preceitos da LRF;
4. **Aplicar de multa a Sra. Geórgia Santana de Pessoa**, Gestora do Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS, no valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais), correspondendo a 21,90 Unidades Fiscais de Referência – UFR/PB, com supedâneo nos incisos II art. 56, da LOTCE/PB, assinado-lhe prazo de 60 (sessenta) dias para o devido recolhimento voluntário do valor a ele imputado;
5. **Comunicar à Secretaria da Receita Federal do Brasil** acerca de possíveis pendências no reconhecimento de obrigações previdenciárias patronais;
6. **Recomendar à Administração municipal** no sentido de guardar estrita observância às normas consubstanciadas na Constituição Federal, sobremaneira aos princípios norteadores da Administração Pública, assim como às normas infraconstitucionais pertinentes.

Publique-se, registre-se e cumpra-se.
TCE-Plenário Ministro João Agripino

João Pessoa, 21 de setembro de 2016

Assinado 10 de Outubro de 2016 às 12:52



Cons. Arthur Paredes Cunha Lima
PRESIDENTE

Assinado 10 de Outubro de 2016 às 10:15



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
RELATOR

Assinado 13 de Outubro de 2016 às 08:42



Sheyla Barreto Braga de Queiroz
PROCURADOR(A) GERAL