



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05.657/10

### RELATÓRIO

**Sr. Presidente, Srs. Conselheiros, Representante do Ministério Público, Srs. Auditores,**

Cuida-se nos presentes autos do exame do Recurso de Reconsideração interposto pelo **Sr. Denilton Guedes Alves**, ex-Prefeito do Município de **Tenório/PB**, contra decisão desta Corte de Contas prolatada no **Acórdão APL TC nº 957/2012** e no **Parecer PPL TC nº 255/2012**, publicados em 25.01.2013, no diário oficial eletrônico do TCE/PB.

**Denilton Guedes Alves**, ex-Prefeito Constitucional do Município de **Tenório/PB**, na análise do processo de Prestação de Contas Anual, relativa ao exercício de **2009**, apreciada pelo Tribunal, na sessão realizada em 12 de dezembro de 2012, ocasião em que os **Exmos. Srs. Conselheiros** decidiram, à unanimidade: 1) Emitir parecer contrário à aprovação das contas em epigrafe; 2) Declarar Atendimento Parcial em relação às disposições da LRF; 3) Imputar, ao Sr. Denilton Guedes Alves, débito de R\$ 10.137,30, relativos a pagamentos efetivados em excesso na obra de reconstrução do mercado público municipal, com prazo de 30 dias para devolução aos cofres municipais; 4) Aplicar multa com fulcro no art. 56, inciso II, da LOTCE, no valor de R\$ 4.150,00, ao já mencionado Gestor, com prazo de 30 dias para recolhimento ao Fundo de Fiscalização; 5) Comunicar a Receita Federal do Brasil acerca dos fatos relacionados às contribuições previdenciárias; além de outras recomendações.

Inconformado, o Sr. Denilton Guedes Alves interpôs Recurso de Reconsideração com o intuito de reformular a decisão prolatada no Acórdão e no Parecer já referido, acostando aos autos, às fls. 842/1090, tendo sido analisado pela Unidade Técnica que emitiu seu Relatório, conforme fls. 1096/103, com as constatações a seguir:

**1) Balanço Orçamentário apresenta déficit no valor de R\$ 162.636,96, equivalente a 2,65% da receita arrecadada, descumprindo o art. 1º, § 1º da LRF, no que diz respeito à prevenção de riscos e ao equilíbrio das contas públicas;**

O Recorrente alega que o déficit foi provocado pela crise financeira que culminou na redução das receitas do município. Além disso, o gestor também alegou que o déficit apresentado é ínfimo de apenas 2,65% da receita arrecadada. E ainda trouxe aos autos algumas decisões desta Corte que revelou o déficit orçamentário, e ainda assim as contas dos municípios tomados como exemplo foram aprovadas nesse TCE, uma vez que o déficit apresenta irrelevância material nos casos mostrados.

A Unidade Técnica informou que o gestor não trouxe nenhum elemento novo capaz de alterar o cálculo do déficit orçamentário. Dessa forma permaneceu com o entendimento anterior.

**2) Despesas não licitadas, no montante de R\$ 221.948,86;**

O interessado diz que o montante não licitado pode ser dividido em três grupos:

- o primeiro diz respeito à manutenção e reposição de peças para veículos, no valor total de R\$ 100.460,00;
- o segundo refere-se às despesas com material de expediente, no montante de R\$ 8.116,75;
- o terceiro grupo trata-se de gastos esporádicos, não previsíveis, no valor de R\$ 20.120,00, que surgiam mês a mês e não atingiam o valor determinado para a instauração do devido procedimento licitatório.

As alegações dos dois primeiros grupos são no sentido de que tais despesas ocorreram de forma inesperada e não tinha o gestor condições de realizar procedimentos de forma célere nos termos que a situação exigia. Além desse argumento o recorrente trouxe algumas decisões dessa Corte de Contas relevando a realização de licitações em casos similares.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### Processo TC nº 05.657/10

O Órgão Técnico diz que todas as despesas apontadas no relatório (quadro às fls. 795 dos autos) ensejariam a realização do procedimento licitatório e as justificativas trazidas não afasta a falha inicial. Nem houve a apresentação de nenhum documento comprovando a realização dos procedimentos licitatórios reclamados. Assim, fica mantida a eiva.

#### **3) Aplicações de recursos no montante de R\$ 632.250,25, na remuneração dos profissionais do magistério, equivalentes a 57,40% da cota parte do exercício mais os rendimentos de aplicação, não atendendo ao mínimo de 60% estabelecido na legislação;**

O Recorrente alegou que as obrigações patronais da folha geral do município eram debitadas diretamente na conta do FPM. E dessa forma, foram feitas transferências da conta do FUNDEB para o FPM (R\$ 122.178,80) relativas às obrigações patronais apropriadas aos gastos do Magistério e que a Auditoria não considerou alegando a falta de autenticação bancária das GPS do Magistério.

A Auditoria, nesta nova análise, vislumbrou que o gestor realmente não empenhou as obrigações patronais vinculadas ao FUNDEB 60%, mas que foram realizadas as transferências do FUNDEB para o FPM no valor informado, com a finalidade de compensar os débitos realizados pelo INSS na conta do FPM. Assim não há que se falar em autenticação bancária uma vez que o débito foi efetuado na conta bancária do município pelo INSS. Analisando também o valor informado neste recurso, demonstra que há consistência na informação já que o total das transferências repassadas ao FPM representa 19,90% do total gasto com magistério. Assim, acrescentando o valor das transferências ao valor das despesas de magistério já confirmadas pela Auditoria inicialmente, temos um **total de gastos de R\$ 710.138,00, correspondendo a 63,77% da receita base do FUNDEB, atendendo ao disposto na legislação do FUNDEB.**

#### **4) Ausência de recolhimentos de obrigações patronais ao INSS, no valor aproximado de R\$ 38.105,50;**

O Interessado argumenta que em 2009 o município de Tenório encontrava-se regular com suas obrigações patronais perante a Previdência Social, conforme se verifica nas Certidões Negativas de Débito em anexo às fls. 870/3 dos autos. Saliu também que o entendimento desta Corte é no sentido de que recolhimento superior a 50% do valor devido deve ser entendido como aceitável para isso cita algumas decisões.

A Auditoria em nova análise constatou que ainda continua sem recolhimento o valor de aproximadamente R\$ 38.105,50, razão pela qual mantém o entendimento inicial.

#### **5) Irregularidades verificadas no processo licitatório do Pregão Presencial nº 02/2009, pela ausência de documentação dos licitantes vencedores;**

O Recorrente apresentou os documentos reclamados, conforme fls. 875/937 dos autos.

O Órgão Técnico afirma que não foi cadastrado no SAGRES o Pregão Presencial nº 02/2009. Porém, com a apresentação de todos os documentos nestes autos fica comprovada a existência do procedimento licitação, motivo pelo qual fica sanada a falha.

#### **6) Transporte de Estudantes realizados em veículos inadequados e inseguros;**

O Interessado informa que diversos municípios paraibanos se encontram em lugares ermos e de difícil acesso, assim acontece com o município de Tenório. Em determinadas Zonas Rurais, diante dos declives acentuados, alguns veículos automotores não conseguem transitar facilmente, sendo necessário fazer meio de um veículo adaptado para poder ter acesso, e assim, transportar os estudantes até as instituições de ensino. Acrescenta ainda que o gestor que em diversas ocasiões esta corte tem relevado essa eiva para fins de emissão de parecer contrário.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### Processo TC nº 05.657/10

Segundo a Auditoria os argumentos do Gestor não são capazes de elidir a falha, uma vez que o transporte inadequado coloca em risco a vida dos estudantes, além de contrariar as normas do CONTRAN e da Resolução RN TC nº 04/2006.

#### **7) Coleta e disposição do lixo urbano em desacordo com a legislação ambiental;**

O Gestor alega que é importante observar que até a presente data, nenhum prejuízo ao erário foi causado em decorrência dessa situação. O fato é que, seja por falta de orientação, seja pelos custos elevados na elaboração dos projetos necessários à obtenção de licença ambiental, grande parte dos municípios brasileiros encontram dificuldades para regularizarem esse tipo de situação, não sendo este caso diferente para o município de Tenório. A jurisprudência da Corte Paraibana tem se manifestado no sentido de que a falha em questão não se encontra apta a ensejar a reprovação das contas, sem prejuízos de recomendações.

O Órgão Técnico diz que os argumentos do gestor não podem prosperar, posto que os achados da Auditoria apontam que o local onde é depositado o lixo do município é desprovido de higiene e segurança, em desacordo com as normas ambientais. Assim, alegar os altos custos necessários a regularização do lixo municipal não soluciona os danos causados ao ambiente e à saúde da população local.

#### **8) Descaso com o patrimônio público;**

Explica o recorrente que alguns veículos da frota do município de Tenório estão em situação precária devido à localização que se caracteriza por ser bastante difícil e que o acesso ainda era feito por estradas de barro, com muita pedra, o que acarretaria um maior desgaste aos veículos. Muito embora as manutenções sejam feitas conforme se pode observar nas despesas empenhadas em peças, é impossível manter os carros do município em excelente situação. Por fim infere o gestor que tal fato não constitui motivo suficiente para emissão de parecer desfavorável a presente prestação de contas.

A Auditoria reitera o entendimento de que realmente há um descaso com o patrimônio público e que nenhuma medida foi adotada para resolver a situação da frota, tais como um plano de manutenção para recuperação dos veículos ou renovação da frota.

#### **9) Não funcionamento do Conselho Municipal de Educação;**

No que se refere a esse item, embora o Conselho, por deliberação própria, tenha deixado de realizar reuniões ainda na gestão deste petionário, após convocação realizada pelo Secretário de Educação, Sr. Vanildo Batista Gomes, o Conselho passou a funcionar de forma efetiva permitindo a participação da comunidade nas discussões sobre políticas educacionais do município de Tenório.

A Auditoria diz que não foi apresentada nenhuma comprovação do funcionamento do Conselho Municipal de Educação.

#### **10) Excesso na recuperação do Mercado Público do Município de Tenório, no valor de R\$ 10.137,30.**

O recorrente afirma que os preços dos serviços utilizados foram oriundos dos Sistemas ORSE (Sistema de Orçamento de Obras de Sergipe) e SINAPE (Sistema Nacional de Pesquisa de Custo e Índices da Construção Civil), não sendo parâmetro de comparação para o município de Tenório, planilhas de custo do Estado de Sergipe ou de bases que contêm dados de amplitude nacional. Acrescenta ainda que o excesso apontado foi definido com base em uma amostragem com informações de composição de custo anteriores aos meses em que a obra fora concluída. Por fim, o gestor argumenta que os preços apresentados pela auditoria simplesmente divergem dos preços da tabela SINAPI, ou seja, se forem considerados os valores, extraídos da tabela do SINAPI é possível constatar que a obra “em tese” apresentou um gasto de R\$ 55.285,67 nos itens avaliados, enquanto que, segundo a auditoria deste órgão, seriam apenas de R\$ 42.498,21.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### Processo TC nº 05.657/10

Desta forma há uma diferença de R\$ 12.787,46, portanto, ao invés do suposto superfaturamento, houve economia.

O Órgão Técnico analisando os argumentos acerca da utilização de parâmetros basilares de planilhas de custos de outros estados ou de preços nacionais entende que tal colocação não prospera. A tabela do SINAPI foi definida para o município de João Pessoa que é construída com valores de composição média de custo referência para todo o estado. Por outro lado, a metodologia definida, para essas tabelas, apresenta parâmetros conservadores e que são perfeitamente aplicáveis ao município de Tenório. Quanto à utilização de amostragem para se imputar o excesso, não poderia ser divergente posto que a análise do gasto refere-se aos dispêndios contratados em 2008. Por outro lado, é possível que o restante da obra ainda possa conter valores gastos em excesso.

Em relação aos argumentos de possíveis divergências de valores nas tabelas de composição dos serviços até então executados não são consistentes. A tabela apresentada pelo recorrente foi elaborada com itens de composição diferentes daqueles encontrados pela Auditoria quando da inspeção *in loco*. O item mais relevante das divergências apontado é “**alvenaria de ½ vez**”, que representa cerca 60% da diferença exposta pelo gestor. De acordo com levantamento da auditoria, a alvenaria foi erguida com tijolos cerâmicos furados, cujo custo foi de R\$ 20,82 o metro quadrado. Na composição do recorrente esse item é definido como construção com tijolo cerâmico maciço que custa R\$ 28,55. De modo semelhante, os valores do concreto armado não foram mensurados, pelo recorrente, nos termos da planilha de composição inspecionada pela Auditoria<sup>7</sup>. A composição utilizada pela Auditoria foi àquela disposta na planilha do ORSE, logo não se sustenta os argumentos do recorrente. Os demais itens da composição apresentaram as mesmas inconsistências ou a diferença foi irrisória devido à data das tabelas utilizadas, ou seja, o recorrente utilizou dados de 07/2009 e auditoria utilizou as informações de custo referente à data em que os serviços foram contratados (2008). **Em sendo assim, continua a irregularidade.**

Ao se pronunciar sobre o feito, o Ministério Público Especial, através do Douto Procurador **Bradson Tibério Luna Camelo**, emitiu o Parecer nº 439/2015, anexado aos autos às fls. 1105/17, salientou que o Recurso de Reconsideração apresentado atende aos requisitos da admissibilidade, em preliminar, pugnou pelo conhecimento. Quanto ao mérito, destacou o seguinte:

Em relação ao déficit orçamentário, no valor de R\$ 162.636,96, O planejamento orçamentário com definições de metas e objetivos previamente estabelecidos devem ser cumpridas pelas autoridades responsáveis (art. 165, §§ 1º, 2º, 4º e 7º da CF). a LRF ratificou a necessidade de planejamento, programação, definição de metas, considerando tais características premissas do orçamento-programa (art. 1º, § 1º, da LRF). Assim o MP opinou pela existência da irregularidade, posto ser evidente a falha em questão;

Quanto às despesas não licitadas, no valor de R\$ 221.948,86, não foram apresentados documentos novos aptos a justificar os procedimentos. Os itens referentes às peças de reposição veicular poderiam ter sido objeto de licitação se houvesse planejamento, da mesma forma os materiais de expediente e os gastos esporádicos. Ademais, na hipótese de urgência ou baixo valor, a própria lei permite dispensa de licitação, mas consubstanciada em um processo administrativo e não apenas em mera alegação posterior. Desse modo, a opinião do MP foi pela manutenção da irregularidade;

No que se refere às aplicações em magistério, acompanhou o entendimento da Auditoria, afastando a falha inicialmente apontada;

No tocante ao não recolhimento das obrigações patronais, da ordem de R\$ 38.105,50, o recorrente alega que adimpliu parcialmente os tributos previdenciários e, por isso não deveria o Tribunal de Contas puni-lo. A contribuição previdenciária é um dever constitucional, cumprindo ao empregador reter e recolher as contribuições, assim como proceder ao pagamento das obrigações patronais.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### Processo TC nº 06.567/10

A entidade pagadora deve sempre contribuir com sua cota-parte, seja ao regime próprio seja ao regime geral, por ser obrigação de caráter inarredável. Como houve confissão sobre a irregularidade, o *Parquet* opinou pela manutenção da eiva;

Quanto ao transporte de estudantes realizados em veículos inadequados e inseguros, O transporte de alunos nas carrocerias de caminhonetes e caminhões é terminantemente proibido, tendo em vista a preservação da vida e da integridade física daqueles. Vale salientar que a utilização de tais meios de transporte, para locomoção de alunos da rede pública de ensino, é medida que vem sendo combatida de forma incisiva pelo Ministério Público Estadual e pelo Ministério Público Federal. Cabe aqui mencionar a decisão prolatada, em sede de 1ª instância, pela Justiça Federal no Estado da Paraíba, na ação civil pública Ação Civil Pública nº 0008694-68.2010.4.05.8200, proibindo o transporte de alunos por meio de caminhões e caminhonetes.

Na ação supracitada o Ministério Público Federal pediu que a justiça obrigasse o Estado a substituir os veículos de carga utilizados para transporte escolar estadual. A decisão estabeleceu a proibição de contratação de veículos de carga para transporte de alunos aditando a ordem de substituição dos meios de transporte até então objeto de contratação, por outros veículos de transporte de passageiros.

A Resolução nº 82/1998 do CONTRAN permite a utilização de veículos de carga para transporte de passageiros, no entanto não permite a utilização de tais meios de transporte para deslocamento de alunos com idade infantil ou na adolescência. Assim, seguiu a sugestão da Auditoria, no que tange a manutenção da inconsistência;

Em relação à coleta e disposição do lixo urbano, em desacordo com a legislação ambiental, com a ausência de um aterro adequado, os resíduos sólidos do município são depositados em um lixão. Tal prática contraria frontalmente o disposto na Lei nº 9605/1998. Nesse contexto, impende ressaltar que, ao mesmo tempo em que visa ao desenvolvimento econômico-social, o empreendimento público deve ser compatível com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, enquanto garantia constitucionalmente estabelecida, o que não foi observado no caso sob análise;

No tocante ao não funcionamento do Conselho Municipal de Educação, Como irregularidade constatou-se a falta de implantação do Conselho Municipal de Educação descumprindo a Lei 9.394/96 (LDB), bem como a Lei Orgânica Municipal, cabe ressaltar que os Conselhos deliberativos são órgãos de aprimoramento do controle social da gestão pública. Por isso, é recomendável eficácia, efetividade e eficiência em seu funcionamento, para isso, sendo necessário à realização de reuniões periodicamente, conforme previsão legal, para discutir matérias de suas competências. Não tendo sido apresentado documento que demonstre o funcionamento;

E por fim, no que se refere ao excesso na obra de recuperação do Mercado Público do Município de Tenório, no valor de R\$ 10.137,30, o recorrente questiona a utilização das tabelas de referência para avaliação do sobrepreço, ocorre que, nos termos do Acórdão 454/2014 do TCU, o SINAPIN e o SICRO constituem sistemas oficiais de apuração de custos e devem ser levados em conta tanto pela Administração na elaboração dos orçamentos estimativos de obras, como pelos particulares na elaboração de suas propostas. Ademais, sendo o SINAPI e o SICRO sistemas oficiais de custos, sua adoção como parâmetro de verificação por este Tribunal se afigura dentro dos contornos da legalidade e de aferição da economicidade da contratação, autorizados pelo art. 70, caput da Constituição Federal. Desta forma, a tabela SINAPI constitui-se reconhecidamente como parâmetro de verificação oficial por parte deste Tribunal, e devem ser levados em conta pelos gestores ao fazerem os orçamentos e contratarem para realização de suas obras.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### Processo TC nº 05.657/10

*EX POSITIS*, opinou o Órgão Ministerial, preliminarmente, pelo CONHECIMENTO do Recurso de Reconsideração, e no mérito, pelo seu PROVIMENTO PARCIAL, modificando-se o teor das decisões atacadas, de sorte a alterar a decisão no tocante aos valores gastos a título de remuneração do magistério (FUNDEB) e a regularidade do Pregão Presencial nº 02/2009, mantendo-se os demais termos das decisões guerreadas.

É o relatório!

*Cons. Subst. Antônio Gomes Vieira Filho*  
**Relator**

### PROPOSTA DE DECISÃO

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros,

O interessado interpôs Recurso de Reconsideração no prazo e forma legais, razão pela qual opinamos pelo seu conhecimento.

No mérito, constatou-se que as alegações, segundo o pronunciamento da Unidade Técnica e do Ministério Público Especial foram capazes de modificar parcialmente a decisão proferida.

Remanesce, segundo o entendimento da D. Auditoria, um possível excesso de gastos na obra de recuperação do mercado público, no valor estimado em R\$ 10.137,20.

Assim, considerando o relatório do Órgão Técnico deste Tribunal, bem como o parecer oferecido pelo Órgão Ministerial, proponho que os Exmo. Srs. Conselheiros membros do Egrégio **Tribunal de Contas do Estado da Paraíba** conheçam do Recurso e, no mérito, *concedam-lhe provimento parcial*, para os efeitos de:

- 1) Alterar o percentual de aplicação dos recursos do FUNDEB na manutenção e valorização do magistério para 63,77%, cumprindo assim o que determina a legislação aplicável à matéria;
- 2) Considerar regular o Pregão Presencial nº 02/2009, ante a apresentação da documentação reclamada inicialmente;
- 3) Releva o débito imputado relativo ao possível excesso de gastos na obra de recuperação do mercado público, em razão dos argumentos oferecidos em recurso, e, conseqüentemente, tornar sem efeito o Parecer PPL TC nº 225/2012, para emitir nova decisão, favorável à aprovação das contas prestadas.
- 4) Manter os demais termos do Acórdão APL TC nº 957/2012;

É a proposta!

*Cons. Subst. Antônio Gomes Vieira Filho*  
**Relator**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

**Processo TC nº 05.657/10**

Objeto: Recurso de Reconsideração

Órgão: Prefeitura Municipal de Tenório PB

Prefeito Responsável: **Denilton Guedes Alves**

Patrono/Procurador: **Paulo Ítalo de Oliveira Vilar – OAB/PB 14.233**

Recurso de Reconsideração – Município de Tenório-PB, Prefeito, Sr. Denilton Guedes Alves. Exercício 2009. Pelo Conhecimento e provimento parcial. Emissão de novo Parecer, favorável à aprovação das contas prestadas;

**ACÓRDÃO APL - TC – nº 0162/2015**

**Vistos, relatados e discutidos** o *RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO* interposto pelo Prefeito do município de **Tenório-PB**, Sr. *Denilton Guedes Alves*, contra decisão desta Corte de Contas prolatada no *ACÓRDÃO APL TC nº 957/2012 e Parecer PPL TC nº 255/2012*, de 12 de dezembro de 2012, publicados no Diário Oficial Eletrônico, em 25 de janeiro de 2013, acordam os Conselheiros integrantes do *TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA*, à unanimidade, na conformidade do relatório, do parecer do Ministério Público junto ao TCE e da proposta de decisão do Relator, partes integrantes do presente ato formalizador, em conhecer do presente Recurso de Reconsideração e, no mérito, *conceder-lhe provimento parcial*, para os efeitos de:

1) Alterar o percentual de aplicação dos recursos do FUNDEB na manutenção e valorização do magistério para 63,77%, cumprindo assim o que determina a legislação aplicável à matéria;

2) Considerar regular o Pregão Presencial nº 02/2009, ante a apresentação da documentação reclamada inicialmente;

3) Releva o débito imputado relativo ao possível excesso de gastos na obra de recuperação do mercado público, em razão dos argumentos oferecidos em recurso, e, conseqüentemente, tornar sem efeito o Parecer PPL TC nº 225/2012, para emitir nova decisão, favorável à aprovação das contas prestadas.

4) Manter os demais termos do Acórdão APL TC nº 954/2012;

Presente ao julgamento a Exma. Sr<sup>a</sup>. Procuradora Geral.

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

**TC- Plenário Ministro João Agripino, João Pessoa, 06 de maio de 2015.**

*Cons. Arthur Paredes Cunha Lima*  
**PRESIDENTE**

*Cons. Subst. Antônio Gomes Vieira Filho*  
**RELATOR**

Fui presente:

*Procuradora Geral Elvira Samara Pereira de Oliveira*  
**REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Em 6 de Maio de 2015



**Cons. Arthur Paredes Cunha Lima**  
PRESIDENTE



**Cons. Subst. Antônio Gomes Vieira Filho**  
RELATOR



**Elvira Samara Pereira de Oliveira**  
PROCURADOR(A) GERAL