



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05706/19

Origem: Prefeitura Municipal de Santa Cecília

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2018

Responsável: Roberto Florentino Pessoa (Prefeito)

Contador: Antonio Farias Brito (CRC/PB 2413/O)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de Santa Cecília. Exercício de 2018. 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. Déficit orçamentário. Necessidade de aprimoramento dos controles administrativos. Falhas na gestão de pessoal. Atendimento parcial da LRF. Regularidade com ressalvas das contas. Recomendação.

ACÓRDÃO APL – TC 00260/19**RELATÓRIO**

1. O presente processo trata da **prestação de contas** anual do Senhor ROBERTO FLORENTINO PESSOA, na qualidade de Prefeito do Município de **Santa Cecília**, relativa ao exercício de **2018**.
2. Durante o exercício de 2018 foi realizado o acompanhamento da gestão com diversos achados de auditoria e a feitura de **10 relatórios de acompanhamento** (entre iniciais e de defesa, incluindo sobre balancetes e instrumentos orçamentários), com emissão de **04 alertas**.
3. Após o recebimento do balancete do mês de dezembro de 2018 houve o exame da consolidação das informações pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o **Relatório Prévio de PCA** às fls. 722/815, da lavra do Auditor de Contas Públicas (ACP) Raymundo Diniz Barreto Neto, (subscrito pelo Chefe de Divisão ACP José Luciano Sousa de Andrade e pelo Chefe de Departamento ACP Marcos Antônio Mendes de Araújo), com a análise das informações prestadas a esta Corte por meio documental e/ou informatizado, via Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES, além daquelas obtidas durante o acompanhamento.
4. Assim, foi aberto prazo para apresentação de **defesa** sobre as ocorrências consignadas no indigitado relatório, juntamente com o envio da Prestação de Contas Anuais de 2018 (fl. 816).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05706/19

5. Com a apresentação dessa PCA (fls. 824/1058) e da defesa sobre o relatório prévio da Auditoria com respectivos documentos (fls. 1059/1179), foi elaborado o **Relatório PCA – Análise Defesa** de fls. 1343/1437, da lavra dos mesmos ACP e Chefe de Divisão, agora subscrito pelo Chefe de Departamento Plácido Cesar Paiva Martins Junior.
6. Feita a consolidação dos relatórios da Auditoria apresentam-se as colocações e observações a seguir resumidas:
 - 6.1. Apresentação da prestação de contas no prazo legal, em conformidade com a Resolução Normativa RN – TC 03/2010;
 - 6.2. Segundo dados do IBGE (censo 2010 - estimativa 2018) o Município de **Santa Cecília** possui 6.557 habitantes, sendo 1.838 habitantes da zona urbana e 4.719 habitantes da zona rural;
 - 6.3. A **lei orçamentária anual** (Lei 227/2017) estimou a receita em R\$22.133.183,00 e fixou a despesa em igual valor, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R\$11.066.591,50, correspondendo a 50% da despesa fixada na LOA;
 - 6.4. Foram **abertos** créditos adicionais suplementares no montante de R\$5.065.994,40, com indicação das devidas fontes de recursos, sendo utilizados R\$3.387.829,14;
 - 6.5. A **receita total arrecadada** correspondeu a R\$18.022.261,66, sendo R\$16.905.678,10 em receitas **correntes**, já descontada a transferência do montante de R\$1.914.560,76 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEB, e R\$1.116.583,52 em receitas de **capital**;
 - 6.6. A **despesa executada** totalizou R\$19.079.284,31, sendo R\$701.482,32 com o Poder Legislativo. Quanto às categorias econômicas foram executados R\$17.402.838,66 (R\$701.482,32 do Poder Legislativo) em despesas **correntes** e R\$1.676.445,65 (R\$0,00 do Poder Legislativo) em despesas de **capital**;
 - 6.7. O **balanço orçamentário consolidado** apresentou **déficit** equivalente a 5,87% (R\$1.057.022,65) da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R\$1.340.724,24, distribuído entre caixa (R\$23,37) e bancos (R\$1.340.700,87) nas proporções de 0,01% e 99,99%, respectivamente; e o **balanço patrimonial consolidado** consignou **superávit financeiro** (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R\$402.347,93;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05706/19

- 6.8.** Foram realizados 41 **procedimentos licitatórios** para despesas de R\$8.097.028,49 e, de acordo com o TRAMITA, enviados ao TCE/PB aqueles exigidos pela Resolução Normativa RN - TC 09/2016, não havendo indicação de despesas sem licitação;
- 6.9.** Os gastos **com obras** e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$498.605,38, correspondendo a 2,61% da despesa orçamentária do Poder Executivo;
- 6.10.** Os **subsídios** percebidos pelo Prefeito foram de R\$144.000,00, e do Vice-Prefeito foram de R\$72.000,00, não sendo indicado excesso;
- 6.11. DESPESAS CONDICIONADAS:**
- 6.11.1. FUNDEB:** aplicação do montante de R\$3.243.837,32, correspondendo a **62,46%** dos recursos do FUNDEB (R\$5.193.165,01) na remuneração do magistério da educação básica. O saldo do FUNDEB ao final do exercício foi de R\$23.586,19 (0,45% da recita do fundo), atendendo ao máximo de 5% estabelecido no § 2º do art. 21 da Lei 11.494/2007;
- 6.11.2. Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE):** aplicação do montante de R\$4.282.541,49, correspondendo a **39,96%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R\$10.717.397,72;
- 6.11.3. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE):** aplicação do montante de R\$1.596.952,34, correspondendo a **15,94%** das receitas componentes da base de cálculo – RIT menos deduções legais (R\$10.017.646,82);
- 6.11.4. Pessoal (Poder Executivo):** gastos com pessoal do Poder **Executivo** de R\$8.627.947,14 correspondendo a **51,04%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$16.905.678,14;
- 6.11.5. Pessoal (Ente):** gasto do pessoal do **Município**, após a inclusão dos gastos do Poder Legislativo, no montante de R\$457.314,01, totalizou R\$9.085.261,15, correspondendo a **53,74%** da RCL;
- 6.11.6.** Caso as obrigações patronais fossem adicionadas aos cálculos de pessoal, o percentual do Município passaria para **65,28%** e o do Executivo para **61,99%**;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05706/19

6.12. Ao final do exercício, o **quadro de pessoal** do Poder Executivo era composto de **364** servidores distribuídos da seguinte forma:

Tipo de Cargo	Jan	AV%	Abr	AV%	Ago	AV%	Dez	AV%	Jan/Dez
									AH%
Comissionado	81	22,13	82	21,47	92	23,35	71	19,51	-12,35
Contratação por excepcional interesse público	29	7,92	47	12,30	49	12,44	46	12,64	58,62
Efetivo	249	68,03	246	64,40	245	62,18	240	65,93	-3,61
Eletivo	7	1,91	7	1,83	8	2,03	7	1,92	0,00
TOTAL	366	100,00	382	100,00	394	100,00	364	100,00	-0,55

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

6.14. Sobre o cumprimento da LC 131/2009 e da 12.527/11 foi avaliado o **Portal da Transparência** em março de 2018 (fl. 242) e verificou-se que o Município vinha cumprindo os requisitos mínimos instituídos na Resolução Normativa RN - TC 02/2017;

6.15. A **dívida municipal** ao final do exercício correspondia a **R\$1.795.913,40**, representando **10,62%** da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 52,06% e 47,94%, 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	0,00	295.721,11
Previdência (RGPS)	0,00	463.949,16
Previdência (RPPS)	0,00	0,00
Empresa de Fornecimento do serviço de água e Esgoto	0,00	0,00
Empresa de Fornecimento do serviço de energia elétrica	0,00	0,00
Outros	0,00	101.366,82

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	861.037,09	5,09	20.286.813,77	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 05706/19

6.16. Repasse ao **Poder Legislativo** no montante de R\$701.851,08, representando 7% da receita tributária do exercício anterior. O repasse correspondeu a 84,51% do valor fixado no orçamento (R\$830.481,00);

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

6.17.1. O Município não possui **regime próprio de previdência**;

6.17.2. Quanto ao **Regime Geral de Previdência Social** administrado pelo **Instituto Nacional do Seguro Social - RGPS/INSS**, os recolhimentos patronais totalizaram R\$1.351.866,55, estando R\$60.874,00 abaixo do valor estimado de R\$1.412.740,55;

6.18. As receitas e despesas do **Fundo Municipal de Saúde** e demais fundos do Município estão consolidadas na execução orçamentária da Prefeitura;

6.19. Não houve registro de **denúncias** neste Tribunal sobre o exercício em análise;

6.20. Não foi realizada diligência in loco no Município.

7. Ao término da análise envidada, a Auditoria apontou a ocorrência de irregularidades no Relatório Prévio de PCA, cuja defesa foi examinada quando da análise da PCA, concluindo pela permanência das seguintes máculas:

7.1. Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas, no valor de R\$1.057.022,65;

7.2. Realização de despesas com justificativas de dispensa ou inexigibilidade de licitação, no valor de R\$70.800,00;

7.3. Ineficiência dos procedimentos de controle dos sistemas administrativos;

7.4. Gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecidos pelo art. 19 Lei de Responsabilidade Fiscal;

7.5. Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência;

7.6. Ocorrência de irregularidade na gestão de pessoal;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05706/19

7.7. Descumprimento da Portaria SVS/MS 802/1998 emitida pelo Ministério da Saúde.

8. Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer da lavra da Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz (fls. 1455/1468), opinou da seguinte forma:

“a) EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO à aprovação das contas de governo e a IRREGULARIDADE das contas anuais de gestão do Chefe do Poder Executivo do Município de Santa Cecília, Sr. Roberto Florentino Pessoa, relativas ao exercício de 2018, na conformidade do disposto no Parecer Normativo 52/04, e DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, nos precisos termos dos relatórios técnicos;

b) APLICAÇÃO DE MULTA PESSOAL prevista no art. 56 da LOTC/PB ao Gestor supracitado, em função da relatada ausência do recolhimento de contribuições previdenciárias, bem como do conjunto de eivas, as quais traduzem grave infração a preceitos e disposições constitucionais e legais;

c) REPRESENTAÇÃO à Secretaria a Receita Federal do Brasil, em função do não recolhimento de contribuições previdenciárias de titularidade da União;

d) RECOMENDAÇÃO à atual Administração Municipal de Santa Cecília no sentido de não repetir as falhas aqui verificadas e cumprir fidedignamente os ditames da Carta Magna e das normas infraconstitucionais aplicáveis à espécie, além de observar as demais sugestões aduzidas nesta peça”.

9. Retrospectivamente, o referido gestor obteve os seguintes resultados em exercício anterior, conforme decisões cadastradas no Sistema TRAMITA:

Exercício 2017: Processo TC 05302/18. Parecer PPL – TC 00235/18 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00767/18 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão, **atendimento parcial** da LRF, **multa** e **recomendação**).

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05706/19

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 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05706/19

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 atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se,***



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05706/19

*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).*

No caso da presente prestação de contas, depreende-se que o Prefeito ao exercer “*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.

Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas, no valor de R\$1.057.022,65.

A Lei de Responsabilidade Fiscal elegeu o planejamento como princípio basilar, cuja observância constitui requisito indispensável para se poder adjetivar de responsável a gestão fiscal. Dentre as positivamente do mencionado valor genérico, situam-se a obrigação pública de desenvolver ações tendentes à manutenção do equilíbrio das contas do erário e o cumprimento de metas entre receitas e despesas. Veja-se:

Art. 1º (...).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05706/19

§ 1º. A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

A respeito da importante Lei de Responsabilidade Fiscal, assim leciona o eminente Prof. Dr. Gilmar Ferreira Mendes, Ministro do Supremo Tribunal Federal:

“É certo que o advento da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, representou um avanço significativo nas relações entre o Estado fiscal e o cidadão. Mais que isso, ao enfatizar a necessidade da accountability, atribuiu caráter de essencialidade à gestão das finanças públicas na conduta racional do Estado moderno, reforçando a idéia de uma ética do interesse público, voltada para o regramento fiscal como meio para o melhor desempenho das funções constitucionais do Estado.”¹

Tangente ao **déficit na execução orçamentária**, observa-se que, segundo consta no balanço orçamentário consolidado, a execução da receita totalizou R\$18.022.261,66, correspondendo a 81,43% da receita prevista (considerando a dedução para formação do FUNDEB). Por sua vez, a execução da despesa somou R\$19.079.284,31, representando 86,2% da despesa fixada. Assim, registrou-se um déficit na execução orçamentária no montante de R\$1.057.022,65 (fl. 1347), correspondendo a 5,86% da receita arrecadada.

Nesse contexto, levando-se em consideração a frustração da receita total inicialmente prevista para o exercício, o gestor procurou melhorar o equilíbrio entre a receita e despesa, assim, **cabe a expedição de recomendação** na busca do equilíbrio orçamentário e financeiro, em cumprimento integral da Lei de Responsabilidade Fiscal, evitando o comprometimento das gestões futuras.

Realização de despesas com justificativas de dispensa ou inexigibilidade de licitação, no valor de R\$70.800,00.

O Órgão de Instrução apontou que a inexigibilidade de licitação 01/18 para contratação de profissional de engenharia no valor de R\$20.800,00 e a inexigibilidade de licitação 02/18 para contratação de empresas para tratamento dos resíduos sólidos no valor de R\$50.000,00 não estaria de acordo com a legislação.

¹ MENDES, Gilmar Ferreira. Lei de Responsabilidade Fiscal, Correlação entre Metas e Riscos Fiscais e o Impacto dos Déficits Públicos para as Gerações Futuras. *Revista Diálogo Jurídico*. nº 14, jun/ago 2002, www.direitopublico.com.br.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05706/19

Em sua defesa, o gestor alegou que as contratações ocorreram dentro das premissas legais e que os serviços de engenharia contratados foram realizados com fundamento no art. 25, II da Lei de Licitações. Quanto à empresa ECOSOLO, a contratação teve por objetivo, realizar os serviços de tratamento de resíduos sólidos, e que a empresa era a única do ramo na localidade.

O Órgão de Instrução não acatou as justificativas alegando que “*não vislumbramos necessidade de contratação de empresa com serviços técnicos de natureza singular de notória especialização como determina a Lei Federal nº 8666/93, art. 25, II. No caso da Inexigibilidade nº 02/2018, contratação de empresa para tratamento de resíduos sólidos, usando como fundamento o art. 25, I, da Lei nº 8666/93 não foi comprovada ser a empresa ECOSOLO Gestão Ambiental de Resíduos Ltda única do seu ramo empresarial que realiza o serviço contratado*”.

Com relação a este item, cumpre recordar ainda ser a licitação procedimento vinculado, formalmente ligado à Lei 8.666/93, não comportando discricionariedades em sua realização ou dispensa. Ressalte-se, ainda, estar a Lei 8.666/93 direcionada também a regular contratos mesmo sem licitação, obrigando à Pública Administração ao exercício do controle dos objetos pactuados com particulares, não a eximindo de observar os parâmetros legais de cada um. Assim, não basta apenas licitar ou contratar, mas realizar o procedimento de acordo com a técnica prevista no ordenamento jurídico.

As contratações por meio de inexigibilidade devem observar os requisitos legais e estarem devidamente preenchidos e comprovados nos respectivos processos administrativos. O Órgão de Instrução não acusou qualquer excesso de preço ou falta de fornecimento dos bens nele noticiado. Assim, a matéria comporta as **recomendações** devidas à administração municipal.

Ineficiência dos procedimentos de controle dos sistemas administrativos quanto a informações para o sistema GEO-OBRS.

O Órgão de Instrução apontou a ausência de informações relacionadas às obras do Município que deveriam ter sido informadas ao sistema GEO OBRAS do Tribunal de Contas. Em sua defesa, o gestor alega que, na data de 26/03/2019, procedeu às correções e que algumas pendências restantes não foram feitas por não haver opção de inserção no sistema. O Órgão de Instrução, ao analisar a defesa do gestor, verificou que na data de 25/04/2019, ainda estavam pendentes algumas informações.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05706/19

O gestor protocolou, por meio do Documento TC 36376/19, comunicação informando que está mantendo contato com os responsáveis pela recepção dos dados, neste Tribunal, para solucionar os entraves no envio das informações.

Assim, as constatações devem ser encaminhadas e analisadas no acompanhamento da gestão do exercício de 2019.

Gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecidos pelo art. 19 Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os gastos com pessoal do ente ao final do exercício atingiram o percentual de 53,74%, porém, a Auditoria indicou que houve ultrapassagem do limite de gastos com pessoal, ao se adicionar as despesas com obrigações patronais, por considerar que o Parecer Normativo PN – TC 12/2007 excluiu a contribuição patronal da despesa com pessoal de Poderes e Órgãos somente para os fins do art. 20 da Lei Complementar 101/200 (LRF), ou seja, para os poderes em separado. Para o art. 19, da Lei Complementar 101/2000 (LRF), o Órgão de Instrução entendeu que o mencionado Parecer foi silente, permanecendo o teor original do art. 19 da LRF, ou seja, a contribuição patronal integra a despesa com pessoal de Poderes e Órgãos em conjunto, para os fins do art. 19 da LRF.

O Parecer Normativo PN – TC 12/2007 foi emitido em resposta à Consulta formulada pelo Ministério Público do Estado da Paraíba e pela Assembléia Legislativa, acerca da composição da despesa com pessoal e encargos de Poderes e Órgãos, para fins do art. 20 da LRF, e por isto respondeu, citando o art. 20, porém não significa que as despesas com obrigações patronais devem integrar o cálculo com vistas ao cumprimento do art. 19 da LRF, inclusive as conclusões da Consultoria Jurídica desta Corte que integram o Parecer Normativo PN – TC 12/2007 (Processo TC 05849/2007) faz menção explícita ao art. 19. Vejamos:

1. Por força do disposto na alínea c, inciso IV, art. 2º, da LRF, *na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do sistema de previdência social, deve ser deduzida da receita corrente líquida, posto se constituir em recurso de aplicação vinculada ao Regime Próprio de Previdência, inexistindo disposição expressa autorizando a sua exclusão dos gastos com pessoal;*
2. As exclusões autorizadas no art. 19, § 1º, inciso VI, alínea **a** e **b**, da LRF, induzem ao convencimento de que o limite de gasto com pessoal deverá ter como base de cálculo a **folha de pagamento**, composta, exclusivamente, pelas **espécies remuneratórias** descritas na rubrica orçamentária **Vencimentos e Vantagens Fixas**.

Dessa forma, não houve superação de limites.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05706/19

Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência.

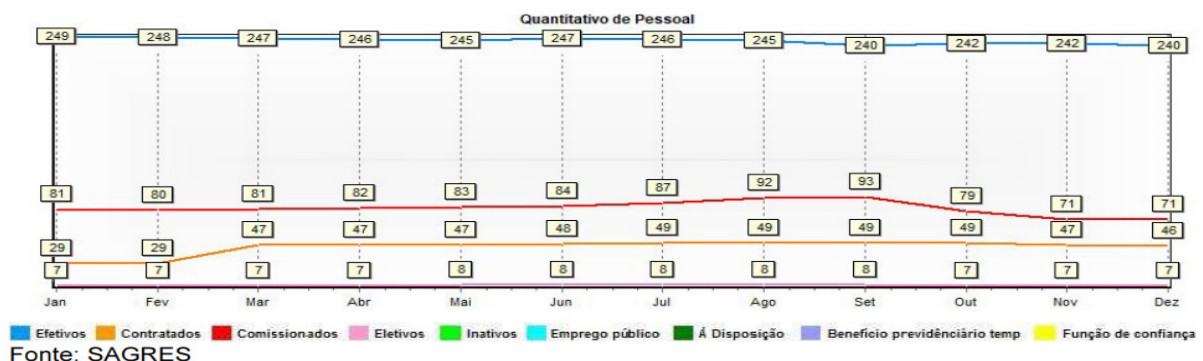
Durante o exercício, o Órgão de Instrução considerou, após análise de defesa, como pagas ao Regime Próprio de Previdência Social, obrigações patronais no montante de R\$1.351.866,55, representando 95,69% do valor estimado de R\$1.412.740,55. Houve, ainda, pagamentos relativos a parcelamentos no valor total de R\$45.444,55, totalizando um valor pago de R\$1.397.311,10, portanto, valor bem próximo ao estimado para o ano.

De toda forma, cabem as recomendações para que o Município continue adotando as medidas necessárias ao fiel cumprimento dos pagamentos e recolhimentos das obrigações patronais devidas no devido tempo, evitando transtornos com futuros parcelamentos e pagamento de juros e multas.

Ocorrência de irregularidade na gestão de pessoal.

O Órgão de Instrução entendeu que o Município apresentou um número excessivo de cargos em comissão (71) e de contratados por excepcional interesse público (46). Em sua defesa, o gestor alegou, em síntese, que as contratações estão dentro da legalidade e que atendeu aos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. O Órgão Técnico, não acatou os argumento do gestor alegando que “*cabe ao Gestor avaliar a situação de pessoal do município necessário ao atendimento dos serviços públicos à população, relativos ao quadro de pessoal de servidores efetivos, comissionados e de contratação por interesse público, fazendo os devidos ajustes quanto aos excessos, o que não foi comprovado pelo Defendente*”

Consultando os dados encaminhados ao Sistema SAGRES, a evolução do quadro de pessoal ao longo do exercício foi a seguinte:





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05706/19

Segundo levantamento do Órgão de Instrução, o número de servidores contratados por excepcional interesse público, no início do exercício, era de 29 (vinte e nove), e ao final o número de contratados totalizava 46 (quarenta e seis), o que representava 19,17% dos servidores efetivos.

Dos servidores contratados por excepcional interesse público, 10 (dez) estão lotados no Fundo Municipal de Assistência Social, 16 (dezesesseis) no Fundo Municipal de Saúde e 20 (vinte) na Prefeitura Municipal, quase a totalidade na Secretaria de Educação Municipal.

A rigor, as contratações precárias somente podem ocorrer para atender excepcional interesse público e devem ser temporárias. Havendo necessidade permanente da execução dos serviços contratados, deve a gestão municipal realizar concurso público para preenchimento dos cargos existentes no quadro de servidores da municipalidade.

Nesse contexto, entende-se que, para esta temática, devem ser expedidas **recomendações** no sentido de que a administração municipal procure admitir servidores por excepcional interesse público unicamente nos casos permitidos em lei, adotando como regra a admissão de pessoal por meio de aprovação em concurso público.

Descumprimento da Portaria SVS/MS 802/1998 emitida pelo Ministério da Saúde.

Segundo o Órgão Técnico, em consulta ao Painel de Medicamentos disponível no link <https://sagres.tce.pb.gov.br/sagres-paineis/apps/paineis-medicamentos/>, verificou-se a existência de evidências como emissão de documentos fiscais com omissão de lote e erro de preenchimento de lote e aquisições de produtos próximos ao vencimento, muito próximos ao vencimento e vencidos, representando descumprimento de normas do SUS relativas à aquisição de medicamentos.

Em sua defesa, o gestor alegou que o percentual de risco foi apurado no quadriênio 2015/2018, quando o atual gestor não era o responsável pela condução da Administração Pública, e que *“de todos os medicamentos listados como tendo sido adquiridos próximo ao vencimento apenas 10 (dez) foram adquiridos no exercício em questão (2018), o que totalizou um valor de R\$1.137,50, o que representa uma grande queda se comparada ao exercício anterior”*. Por fim, se comprometeu a redobrar os esforços para melhorar a análise de qualidade dos medicamentos adquiridos, de modo que espera que seja afastada a irregularidade.

Em consulta aos painéis de acompanhamento da gestão, relacionados a medicamentos (disponível em: <https://sagres.tce.pb.gov.br/paineis-medicamentos/>), é possível verificar que, durante o exercício de 2018, o Município teve risco de aquisições de medicamentos vencidos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05706/19

A rigor, em 2018, consultando os painéis no site do Tribunal de Contas – Painel de Medicamentos, há informações relevantes, sobre preenchimento adequado dos lotes, proximidade ou ultrapassagem do vencimento, órgãos adquirentes, fornecedores que merecem maiores cuidados, senão vejamos:

Valor transacionado por padrão de risco do produto - jan/2018 - dez/2018

Município: **Santa Cecília** Esfera: Municipal.

COPIAR BAIXAR

Q Pesquisar

Risco	Total	Percentual
Prazo de validade aceitável	R\$ 147.390,54	44,72 %
Omissão de lote	R\$ 130.053,64	39,46 %
Próximo ao vencimento	R\$ 36.877,84	11,19 %
Muito próximo ao vencimento	R\$ 2.097,25	3,67 %
Erro de preenchimento de lote	R\$ 1.954,41	0,59 %
Produto vencido	R\$ 1.199,77	0,36 %

Posição	Jurisdicionado	Total	Percentual
1	08.698.105/0001-78 - FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE SANTA CECILIA	R\$ 210.512,37	63,87 %
2	01.612.643/0001-59 - MUNICIPIO DE SANTA CECILIA - SANTA CECILIA GABINETE DO PREFEITO	R\$ 119.061,08	36,13 %

Posição do fornecedor segundo o valor transacionado - jan/2018 - dez/2018

Município: Santa Cecília. Risco de vencimento: **Produto vencido**. Esfera: Municipal.

COPIAR BAIXAR

Q Pesquisar

Posição	Fornecedor	Total	Percentual
1	00.958.548/0002-20 - DROGARIA DROGAVISTA LTDA - REDEPHARMA	R\$ 939,86	78,34 %
2	00.958.548/0003-00 - DROGARIA DROGAVISTA LTDA - REDEPHARMA	R\$ 259,91	21,66 %

Posição do fornecedor segundo o valor em risco - 2018

Município de destino: Santa Cecília

COPIAR BAIXAR

Q Pesquisar

Posição	Fornecedor	Risco predominante	Total	Percentual
1	06.948.769/0001-12 - TECNOCENTER MATERIAIS MEDICOS HOSPITALARES LTDA - TECNOCENTER	Vencimento	R\$ 17.856,00	27,18%
2	24.976.859/0001-07 - ACS SERVICOS E COMERCIO DE MAQUINAS E PRODUTOS HOSPITALARES ODONTOLOGICOS E LABORATORIAIS EIRELI - EPP	Problema de lote	R\$ 14.075,00	21,42%
3	06.948.769/0002-01 - TECNOCENTER MATERIAIS MEDICOS HOSPITALARES LTDA - TECNOCENTER	Vencimento	R\$ 11.232,00	17,10%
4	02.977.362/0001-62 - A COSTA COMERCIO ATACADISTA DE PRODUTOS FARMACEUTICOS LTDA - EPP	Vencimento	R\$ 5.781,80	8,80%
5	00.958.548/0003-00 - DROGARIA DROGAVISTA LTDA - REDEPHARMA	Vencimento	R\$ 5.754,41	8,76%
6	00.958.548/0002-20 - DROGARIA DROGAVISTA LTDA - REDEPHARMA	Vencimento	R\$ 5.236,60	7,97%
7	20.226.846/0001-51 - ALLMED DISTRIBUIDORA E COMERCIO DE PRODUTOS FARMACEUTICOS LTDA - EPP - ALLMED DISTRIBUIDORA	Vencimento	R\$ 2.007,00	3,05%
8	17.227.485/0001-53 - L G PRODUTOS HOSPITALARES LTDA - ME	Vencimento	R\$ 1.841,40	2,80%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05706/19

9	08.160.290/0001-42 - FARMAGUEDES COMERCIO DE PRODUTOS FARMACEUTICOS, MEDICOS E HOSPITALARES LTDA - ME - FARMAGUEDES	Problema de lote	R\$ 718,20	1,09%
10	15.392.938/0001-71 - LOPES BARRETO COMERCIO DE PRODUTOS MEDICOS LTDA - ME - CIRURGICA SHALOM LTDA	Problema de lote	R\$ 459,80	0,70%
11	21.297.758/0001-03 - PRO-SAUDE DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS EIRELI - ME - PRO-SAUDE DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS	Vencimento	R\$ 372,05	0,57%
12	12.734.018/0001-04 - CIRURGICA CAMPINENSE LTDA - EPP - CIRURGICA CAMPINENSE	Problema de lote	R\$ 270,00	0,41%
13	11.054.242/0001-84 - DENTAL COSTA PRODUTOS ODONTOLOGICOS LTDA - EPP	Vencimento	R\$ 93,60	0,14%

Importa anotar que essas informações têm natureza de orientação gerencial para que o gestor aprimore os sistemas de controle nas aquisições da espécie, podendo chegar a responsabilização caso se constate de forma empírica a prática de conduta danosa ao erário.

No ponto, à mingua de maiores informações e documentos sobre a temática, cabem as devidas **recomendações** para que a gestão municipal adote medidas preventivas, a fim de evitar prejuízos aos cofres públicos em decorrência da aquisição de medicamentos e insumos farmacêuticos.

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 05706/19

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”.²

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 ROBERTO FLORENTINO PESSOA, na qualidade de Prefeito e Ordenador de Despesas do Município de **Santa Cecília**, relativa ao exercício de **2018**, VOTO no sentido de que este Tribunal decida:

I) DECLARAR O ATENDIMENTO PARCIAL às exigências da LRF, parcial em razão do déficit orçamentário;

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 de necessidade de aprimoramento dos controles administrativos e falhas na gestão de pessoal;

III) RECOMENDAR a adoção de providências no sentido de aprimorar o cumprimento dos preceitos constitucionais e legais;

IV) ENCAMINHAR cópia dessa decisão ao processo de acompanhamento da gestão da Prefeitura de Santa Cecília de 2019, objetivando apurar o cumprimento do item relacionado às informações de obras públicas; 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.

² “A Real Interpretação da Instituição Tribunal de Contas”. In Revista do TCE/MG. Ano XXI, nº 2/2003, p. 49.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05706/19

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 05706/19**, sobre a Prestação de Contas de Gestão Administrativa de Recursos Públicos, a cargo do Senhor ROBERTO FLORENTINO PESSOA, na qualidade de Prefeito e Ordenador de Despesas do Município de **Santa Cecília**, relativa ao exercício de **2018**, **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 PARCIAL às exigências da LRF, parcial em razão do déficit orçamentário;

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 de necessidade de aprimoramento dos controles administrativos e falhas na gestão de pessoal;

III) RECOMENDAR a adoção de providências no sentido de aprimorar o cumprimento dos preceitos constitucionais e legais;

IV) ENCAMINHAR cópia dessa decisão ao processo de acompanhamento da gestão da Prefeitura de Santa Cecília de 2019, objetivando apurar o cumprimento do item relacionado às informações de obras públicas; 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, publique-se e cumpra-se.

João Pessoa, 19 de junho de 2019.

TCE - Sala das Sessões do Tribunal Pleno.

Plenário Ministro João Agripino.

Assinado 25 de Junho de 2019 às 16:39



Cons. André Carlo Torres Pontes

RELATOR

Assinado 25 de Junho de 2019 às 16:59



Luciano Andrade Farias

PROCURADOR(A) GERAL