PROCESSO-TC- 04424/14

Direito Constitucional, Administrativo e Financeiro. Poder Executivo Municipal. Administração Direta. Prefeitura de Alagoa Grande. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2013. Prefeito. Ordenador de despesa. Contas de Gestão. Apreciação da matéria para fins de JULGAMENTO das contas. Atribuição definida no art. 71, inciso II, c/c o art. 1º, § 1°, da Constituição Federal, no art. 13, § 1°, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1°, inciso IV da Lei Complementar Estadual n° 18/93 –. ***JULGAMENTO REGULAR das contas do Prefeito municipal, relativas ao exercício 2013.*** *Atendimento parcial às exigências da LRF.* **JULGAMENTO REGULAR com ressalvas das contas das duas Secretárias Municipais de Saúde.** *Não recolhimento das obrigações previdenciárias.* ***Cominação de multa. Representação. Recomendação.***

ACÓRDÃO APL-TC-0244 / 2016

RELATÓRIO

Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas Anual (PCA) do gestor do Município de ***Alagoa Grande****, senhor Hildon Régis Navarro Filho, relativa ao exercício financeiro de* ***2013.*** *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 Alagoa Grande; e das contas de gestão, que resultará em julgamento técnico das ações atribuídas ao Alcaide, na condição de ordenador de despesas.*

Também integra o caderno eletrônico as contas das gestoras do Fundo Municipal de Saúde de Alagoa Grande – FMS – (Processo TC 04533/14), senhoras Alana Soares Brandão Barreto (01/01 até 17/10) e Emanuelle da Costa Chaves Trindade (18/10 a 31/12). As referidas contas serão julgadas por esta Corte, conforme dispõe o artigo 71, II, da Magna *Carta.*

A Divisão de Auditoria da Gestão Municipal I – DIAGM I, com base nos documentos insertos nos autos e em outros colhidos durante diligência "in loco", emitiu o relatório inicial (fls. 164/189), no qual foram evidenciados os seguintes aspectos da gestão municipal:

1. Sobre a gestão orçamentária, destaca-se:

- ***a)*** *O orçamento foi aprovado através da Lei Municipal nº 1197/2012[1], publicada em 29/11/2012, onde as receitas estimadas e despesas fixadas alcançaram o valor de R$ 46.644.120,00. No mesmo instrumento jurídico, foi autorizada abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 100,00% da despesa fixada na LOA. As Leis Municipais nº 1223 e 1226 autorizaram abertura de créditos adicionais especiais, no valor de R$ 60.367,36.*
- ***b)*** *Durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares, no valor de R$ 20.271.339.93, tendo por fonte de recursos, exclusivamente, a anulação de dotações[2]. A abertura de créditos adicionais foi regularmente amparada por autorização legislativa. Dos créditos abertos, foram utilizados R$ 11.564.221,76.*
- ***c)*** *A receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou o valor de R$ 38.580.768,33, representando 82,71% da previsão inicial.*
- ***d)*** *A despesa orçamentária consolidada realizada atingiu a soma de R$ 40.779.933,08, representando 87,43% da estimativa inicial.*
- ***e)*** *O somatório da Receita de Impostos e das Transferências – RIT – atingiu R$ 18.410.745,82.*
- ***f)*** *A Receita Corrente Líquida – RCL – alcançou o montante de R$ 37.889.313,56.*

---

[1] *O dispositivo legal não foi encaminhado regularmente a esta Corte. Em sede de análise de defesa, foi reconhecida a responsabilidade do antecessor do atual Alcaide, por força das inovações trazidas pela RN – TC – nº 05/2006. Cópia da lei foi colhida pela Auditoria durante inspeção* in loco.

[2] *Foi anotada na inicial a ausência de fonte, em valor equivalente a R$ 1.401.747,49. A falha foi elidida na análise da defesa.*

***2. No tocante aos demonstrativos apresentados**:*

a) *O Balanço Orçamentário consolidado apresentou deficit (R$ 2.199.164,75) equivalente a 5,70% da receita orçamentária arrecadada.*

b) *O Balanço Financeiro aponta um saldo para o exercício seguinte na ordem de R$ 4.412.115,97, apropriado na totalidade na conta Bancos.*

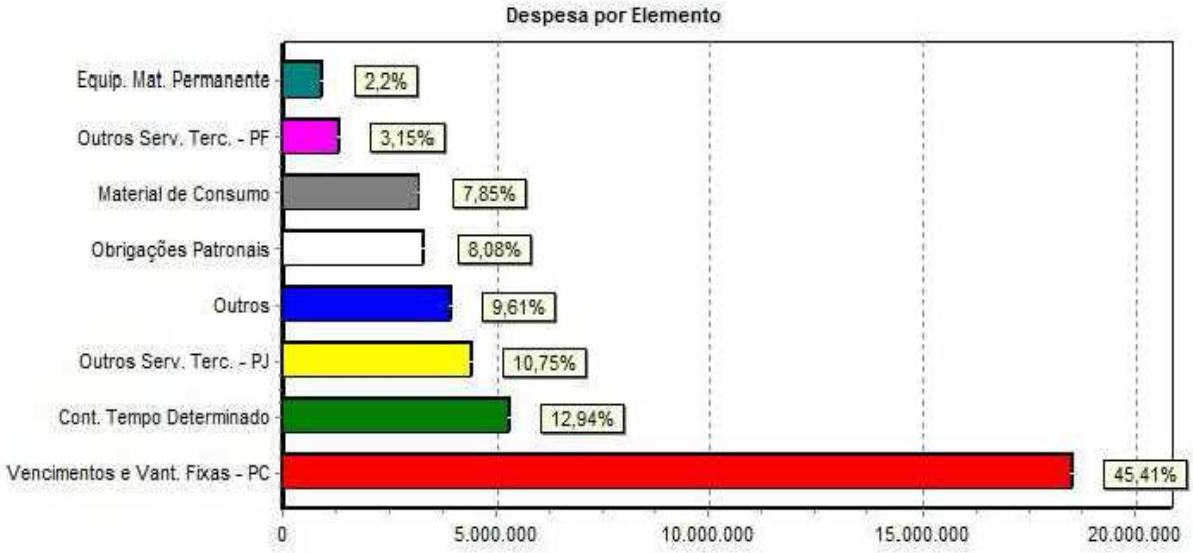
c) *O Balanço Patrimonial consolidado apresenta deficit financeiro (passivo financeiro – ativo financeiro) no valor de R$ 3.657.255,94.*

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

As remunerações dos Vereadores foram analisadas junto com a Prestação de Contas da Mesa da Câmara Municipal (Processo TC 03833/14), com sentença constante do Acórdão APL – TC – 0462/15, publicado na edição nº 1333 do Diário Oficial Eletrônico em 01/10/2015. Não há alusão a falhas relacionadas à remuneração dos edis.

O item 8 da exordial aponta a inexistência de excesso na remuneração do Chefe do Poder Executivo e de seu substituto constitucional.

O gráfico a seguir ressalta a distribuição percentual dos gastos por elemento de despesa, segundo dados coletados do sistema Sagres:



***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$ 9.230.272,16, equivalente a **72,16%** das disponibilidades do FUNDEF (limite mínimo=60%).*

b) *A aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) alcançou o montante de R$ 5.661.760,10, equivalente a **30,75%** da RIT (limite mínimo=25%).*

c) *O Município despendeu com saúde a importância de R$ 3.096.997,53, equivalente a **17,41%** da RIT (limite mínimo=15%).*

d) *As despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R$ 23.796.715,01, correspondendo a **63,20**% da RCL (limite máximo=60%);*

e) *As despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R$ 22.939.004,35, correspondendo a **60,54**% da RCL (limite máximo=54%).*

Na conclusão da exordial (item 17, fls. 234/235), o Órgão de Instrução apontou o cometimento de diversas irregularidades no curso do exercício de 2013, atribuíveis ao senhor Hildon Régis Navarro Filho, Prefeito municipal, e à senhora Emanuelle da Costa Chaves Trindade, Secretária de saúde.

Tendo em vista tal constatação, e atendendo aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Relator determinou a intimação dos responsáveis, nos termos do artigo 97 do Regimento Interno do TCE/PB (fl. 668). Após protocolarem pedidos de prorrogação de defesa (fls. 674 e 678), foram apresentadas contrarrazões (fls. 681/701 e 2218/2222), acompanhadas de documentação de suporte. As peças foram levadas à avaliação técnica da Auditoria, que lavrou seu relatório de análise de defesa (fls. 2238/2250). Ao cabo desta etapa processual, a Auditoria identificou que a senhora Emanuelle assumiu a gestão do FMS apenas em 17/10. Sua antecessora, senhora Alana Soares Brandão Barreto, foi intimada a apresentar defesa, mas deixou transcorrer in albis *o interregno temporal. Das eivas anotadas na inicial, subsistiram as seguintes:*

- ***De responsabilidade do senhor Hildon Régis Navarro Filho***

1. *Ocorrência de Déficit na execução orçamentária, sem adoção das providências efetivas, no valor de R$ 2.199.164,75.*
2. *Ocorrência de Déficit financeiro ao final do exercício, no valor de R$ 3.657.255,94.*
3. *Não-realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações, no montante de R$ 57.456,15.*
4. *Gastos com pessoal acima do limite (54%) estabelecidos pelo art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.*
5. *Gastos com pessoal, acima do limite (60%) estabelecido pelo art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal*
6. *Omissão de valores da Dívida Fundada, no montante de R$ 25.915,71.*
7. *Não-empenhamento da contribuição previdenciária do empregador, no montante de R$ 960.118,42.*
8. *Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência, no valor de R$ 960.118,42.*
9. *Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público.*
10. *Ineficiência na aplicação dos recursos da Educação.*

- ***De responsabilidade da senhora Emanuelle da Costa Chaves Trindade***

1. *Não empenhamento da contribuição previdenciária do empregador, no valor de R$ 988.450,75.*
2. *Não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência, no valor de R$ 988.450,75.*
3. *Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público (por não ter demandado junto ao chefe do Poder Executivo a realização do citado concurso).*

- ***De responsabilidade da senhora Alana Soares Brandão Barreto***

1. *Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público (por não ter demandado junto ao chefe do Poder Executivo a realização do citado concurso)*

Os autos eletrônicos seguiram à apreciação do Ministério Público de Contas, onde houve a inserção do Parecer nº 00435/16 (fls. 2258/2270), de autoria do Procurador Marcílio Toscano Franca Filho. Em sintonia com as conclusões promanadas do Corpo de Instrução, assim se pronunciou o Parquet *Especial:*

a) ***Emissão de parecer contrário à aprovação*** *das* ***contas anuais de governo*** *de responsabilidade do senhor Hildon Régis Navarro Filho, Prefeito Municipal de Alagoa Grande, relativas ao exercício de 2013.*

b) ***Declaração de atendimento parcial*** *aos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal.*

c) ***Aplicação de multa*** *ao senhor Hildon Régis Navarro Filho, com fulcro no art. 56, IV, da LOTCE/PB.*

d) ***Remessa de cópia*** *dos presentes autos ao Ministério Público Comum, para fins de análise dos indícios de cometimento de atos de improbidade administrativa (Lei 8.429/92) e crimes licitatórios (Lei 8.666/93) pelo Sr. Hildon Régis Navarro.*

e) ***Julgamento irregular*** *das contas das gestoras do Fundo Municipal de Saúde de Alagoa Grande, Senhoras Alana Soares Brandão Barreto e Emanuelle da Costa Chaves Trindade, relativas ao exercício de 2013*

f) ***Aplicação de multa*** *às senhoras Alana Soares Brandão Barreto e Emanuelle da Costa Chaves Trindade, com fulcro no artigo 56, inciso II da LOTCE.*

g) ***Representação*** *à Receita Federal do Brasil acerca das eivas contidas nos itens 1.7, 1.8, 2.1 e 2.2 para adoção das medidas de sua competência.*

h) ***Recomendação*** *à atual gestão do município de Alagoa Grande, bem como do Fundo Municipal de saúde daquela urbe, no sentido de estrita observância às normas constitucionais e infraconstitucionais, e quanto à gestão geral, não incorrer em quaisquer das falhas e irregularidades hauridas e confirmadas pela Auditoria neste álbum processual, sob pena de repercussão negativa em prestações de contas futuras.*

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

VOTO DO RELATOR

O termo controle, em sua acepção moderna, designa a ideia de fiscalização, subjacente ao conceito de verificação de conformidade. Na ciência da Administração, "controlar" é uma das funções essenciais[3]*, que se concretiza em etapas. Destarte, compõem o núcleo do controle a observação de desempenho, a comparação com metas eventualmente estabelecidas e a adoção de ações corretivas*[4]*. Examinando a temática sob o prisma da Administração Pública, Hely Lopes Meireles define controle como "a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro". Em tal conceito se funda o sistema de freios e contrapesos, pilar do equilíbrio entre os poderes constituídos dentro de um regime democrático de direito.*

Vê-se, portanto, que a função de controle está na essência do bom desempenho da Administração Pública. Sob esse prisma, a nova ordem constitucional estatuiu o chamado "controle externo", entendido como o conjunto de ações desenvolvidas por uma estrutura organizacional que não se subordina à estrutura controlada, objetivando concretizar a fiscalização, verificação e correção de atos. Como apregoa a Lex Mater, *aquele (pessoa física ou jurídica, privada ou pública) que utilize, guarde, gerencie, administre ou, ainda, tenha em sua guarda recursos públicos é obrigado a prestar contas, integral e tempestivamente, à Corte de Contas jurisdicionante – instituição essencial ao exercício do controle externo -, devendo o exame abranger a aderência à legalidade, à legitimidade, à economicidade, à probidade, entre outras. Para tanto, a fiscalização há de ser exercida sob o ponto de vista contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial.*

Passo, agora, ao exame pormenorizado das pechas advindas das conclusões expostas nos relatórios de instrução.

De responsabilidade do senhor Hildon Régis Navarro Filho

- *Ocorrência de Déficit na execução orçamentária, sem adoção das providências efetivas, no valor de R$ 2.199.164,75.*
- *Ocorrência de Déficit financeiro ao final do exercício, no valor de R$ 3.657.255,94.*

Versam as máculas sobre o descompasso da execução orçamentária apurado no ente municipal. Conforme se vê no quadro exibido no item 5 da exordial (fl. 207), houve deficit da ordem de R$ 2.199.164,75, correspondendo a 5,70% da receita efetivamente arrecadada. Segundo o Órgão de Instrução, a falha afrontaria comando plasmado no artigo 1º, §1°, da LRF. Também anotado o deficit financeiro apurado no Balanço Patrimonial, na ordem de R$ 3.657.255,94.

O equilíbrio das contas é princípio caro à Contabilidade Pública e à Administração Financeira Orçamentária. Decerto que encontra sua maior expressão na LRF, mas há muito vem sendo perseguido pelo ordenamento jurídico. Exemplo disso é a alusão feita no artigo 48, "b", da Lei 4.320/64, que propugnava, há mais de meio século, a obrigatoriedade de o gestor público manter, durante o exercício, na medida do possível, "o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria".

---

[3] *Consagradas na leitura especializada as funções de planejar, organizar, dirigir e controlar.*
[4] *Idalberto Chiavenato, em Administração Geral e Pública.*

Numa das mais densas obras sobre o tema da responsabilidade fiscal, o Ministro Substituto do Tribunal de Contas da União, Weder de Oliveira, sintetiza a essência da norma, com a autoridade de quem atuou no processo legislativo na condição de consultor do Senado Federal. Para ele, os objetivos da LRF, qualificados como macroeconômicos, financeiros e orçamentários, visam à prevenção de deficits imoderados e recorrentes, bem como ao controle do endividamento. Trata-se do hoje consensual equilíbrio intertemporal das finanças públicas, cuja expressão normativa é o artigo 1º, §1º, da LRF.

Claro, portanto, que o ordenamento jurídico não propugna a impossibilidade de ocorrência de deficit. O teor do artigo 1°, §1° não veda que desequilíbrios pontuais possam marcar um determinado exercício. Na verdade, o citado dispositivo não contempla sequer uma determinação, na acepção clássica do termo. O que se busca evitar é o descasamento contínuo entre receitas e despesas, manifesto em deficit reiterados, que possam vir a comprometer a própria gestão do ente público.

Entre as razões a embasar um eventual desequilíbrio entre receitas e despesas executadas é a existência de disponibilidades financeiras em dotação suficiente para a cobertura do deficit. No caso concreto, o exame mais detido das informações consolidadas pelo Órgão de Instrução no item 5.1 da peça primeira demonstra que a Edilidade dispunha de R$ 4.412.115,97 em contas bancárias. Não há falar, portanto, em desequilíbrio financeiro, posto que havia saldo não comprometido em montante suficiente para fazer frente à liquidação das despesas.

A respeito do déficit financeiro apurado no Balanço Patrimonial, impende discorrer com mais vagar. Segundo a mais recente edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, o BP é a demonstração contábil que evidencia, qualitativa e quantitativamente, a situação patrimonial da entidade pública por meio de contas representativas do patrimônio público, bem como os atos potenciais, que são registrados em contas de compensação. Ao separar o ativo e o passivo em dois grupos, Financeiro e Permanente, em função da dependência ou não de autorização legislativa ou orçamentária para realização dos itens que o compõem, a Lei 4320/64 confere um viés orçamentário ao BP.

*Como se vê, no Ativo e Passivo financeiros serão contabilizados os eventos cuja realização dispensa a autorização legislativa consignada em orçamento. Um deficit apurado neste segmento, principalmente em situações onde existem recursos financeiros para lhe fazer frente, como no caso concreto, não tem o condão de comprometer a condução da gestão municipal, muito menos em implicar problema para a gestão subsequente. Assim, **não indica mácula à presente prestação de contas**. Destarte, não vejo, nos limites do caso concreto, o cometimento de irregularidade que enseje admoestação por parte desta Corte de Contas, devendo a mácula ser afastada.*

– *<u>Não-realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações, no montante de R$ 57.456,15.</u>*

Entende-se por licitação todo o procedimento que determina critérios objetivos visando à seleção da proposta de contratação mais vantajosa para a Administração Pública, tendo por pilares norteadores os princípios da isonomia, proporcionalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade, probidade e eficiência. O objetivo é, pois, a definição de quem vai contratar com a Administração, a quem se associa a proposta mais vantajosa ao interesse público. Sob o ponto de vista da regulamentação, o instituto da licitação sujeita-se a uma dupla disciplina normativa: uma de caráter jurídico, tendo por esteio a Lei 8.666/93; outra de caráter administrativo, que tem no edital sua materialização.

Em síntese, o instituto da licitação consagra a imperiosa necessidade da adoção de procedimentos seletivos prévios às contratações administrativas, estatuindo, para tanto, um regramento amplo e detalhado para a escolha dos postulantes a contratar com os Entes Públicos. Uma vez que os gastos governamentais alcançam cifras expressivas, pretendeu o legislador evitar eventuais favorecimentos, moldando um sistema que estimula a ampla participação e a concorrência, de modo a que se resguarde a mais prestigiosa das pretensões: o interesse público.

*O caso em disceptação não requer esclarecimentos mais detidos. Na verdade, após analisar as alegações da defesa, a Auditoria considerou como não licitados os desembolsos para dois credores: R$ 48.203,15, pagos a título de prestação de serviços de telefonia e R$ 9.253,00 para fins de pagamento dos serviços de manutenção de aparelhos de ar condicionado. Diante deste cenário, as eivas são meramente residuais, sendo de bom alvitre a **recomendação** ao atual gestor para que não repita erros semelhantes.*

- *Gastos com pessoal acima do limite (54%) estabelecidos pelo art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.*
- *Gastos com pessoal, acima do limite (60%) estabelecido pelo art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal*

Como se pode constatar a partir do exame das informações que integram o quadro do item 11.1 (fl. 215), o total das despesas de pessoal do Ente Municipal alcançou R$ 23.796.715,01, o que correspondeu a 63,20% do valor da receita corrente líquida da Urbe. Na mesma senda, o Poder Executivo também extrapolou o percentual máximo admitido na Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo sido empenhados valores que perfizeram R$ 22.939.004,35, representando 60,54% da RCL.

Em sua defesa, o gestor salientou que em 2013, primeiro ano de seu mandato, teve que honrar o passivo legado por seu antecessor, que compreendeu a folha de pagamento de um mês de 2012. Ademais, para contornar outra irregularidade reputada ao ex-alcaide[5], foi necessário promover a contratação temporária de servidores.

É fato que, no curso do exercício em análise, as despesas com pessoal extrapolaram os limites da LRF Todavia, ao examinar o Relatório de Gestão Fiscal apresentado nas contas do exercício de 2014 (Processo TC 04271/15, ainda sem instrução inicial), vê-se que o índice para despesas de pessoal da Edilidade alcançou 44,45%, convergindo para a situação de normalidade. Destarte, o relatório inicial referentes às contas de 2014, a ser elaborado pela Equipe Especialista, deverá atestar que o gestor cumpriu a determinação contida no caput *do artigo 23 da LRR[6]*

Destarte, a falha dá azo a recomendações para reforçar a necessidade de manutenção das despesas de pessoal dentro dos parâmetros legais definidos na norma de regência.

- *Omissão de valores da Dívida Fundada, no montante de R$ 25.915,71.*

A balda levou a Auditoria a consignar, nas fundamentações apresentadas ao item 11.4.1 da inicial, que "a Administração Municipal não tem controle da Dívida, contrariando, assim, os ditames do parágrafo único do artigo 98 da Lei Federal 4.320/64, e ainda preceitos do inciso V do artigo 50 da Lei Complementar 101/00". Com a devida vênia, parece-me excessivamente gravosa a assertiva diante de uma suposta omissão de R$ 25.915,71, a título de precatórios judiciais. A falha merece ***recomendação*** *direcionada ao gestor, para que se empenhe na correta escrituração contábil.*

- *Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência, no valor de R$ 960.118,42.*
- *Não-empenhamento da contribuição previdenciária do empregador, no montante de R$ 960.118,42.*

Não há instituto próprio de previdência no município de Alagoa Grande. As estimativas de cálculo relativas aos recolhimentos previdenciários em favor do INSS constam do item 13 da inicial. Segundo a Auditoria, a Edilidade deveria ter recolhido aos cofres da Autarquia Previdenciária Nacional o valor de R$ 3.523.919,12. Entretanto, as informações da contabilidade indicam o repasse de R$ 2.563.800,70, o que corresponde a 72,75% das suas responsabilidades.

Ressalte-se que este percentual, obtido a partir dos números exibidos na inicial, sofre alterações significativas quando são prestados alguns esclarecimentos elencadas na defesa. Isto porque o gestor informou o pagamento, no curso do exercício de 2014, de mais R$ 804.634,52. O adimplemento, ainda que no exercício subsequente, foi reconhecido pela Auditoria (fl. 2243). Todavia, como o pagamento posterior deu azo a sanções, ao rótulo de multas e juros, pugnou o Órgão Especialista pela manutenção da falha.

Somado o valor efetivamente recolhido no exercício ora analisado aos R$ 804.634,52, tem-se que a municipalidade recolheu ao INSS nada menos que R$ 3.368.435,22, que representa 95,6% do montante devido a título de obrigações previdenciárias patronais.

---

[5] Por meio da Lei Municipal 1041/2010, a gestão anterior tentou legitimar pagamentos pela prestação de serviço voluntário, feitos em dinheiro e a título de "vale alimentação". Ao tomar pé de tal situação, o Prefeito promoveu a resolução dos pactos, mas teve que, em substituição aos prestadores afastados, contratar pessoal por excepcional interesse público, elevando as despesas de pessoal.

[6] Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4o do art. 169 da Constituição.

Como costumo destacar nos meus votos, entendo que a estimativa da auditoria é passível de ajustes. A quantificação do valor da contribuição patronal a ser recolhida não pode ser obtida com a aplicação direta da alíquota contributiva. Necessário se faz expurgar os montantes referentes ao pagamento de eventuais benefícios, como salário-família e salário-maternidade em relação à quantia calculada como contribuição previdenciária patronal devida.

Face ao exposto, entendo que o valor apurado como devido ao Regime Previdenciário não goza de certeza e liquidez, muito embora, sirva de parâmetro admissível e razoável, para verificação do quantum contribuído pelo Ente em relação ao valor devido, posto que a discrepância não é expressiva.

Venho travando alguns embates com meus pares do Tribunal Pleno sobre a importância de esta Corte ser mais incisiva na exigência dos preceptivos legais que regem a questão previdenciária, notadamente aos ditames das Leis Nacionais 8.212 e 8.213, ambas de 1991. Em muitas dessas discussões, ecoou no Plenário o vaticínio da impossibilidade de um gestor municipal honrar integralmente suas obrigações para com a Previdência.

Pois bem, não vou negar minha satisfação ao poder relatar este caso, onde vem à baila exemplo de um gestor que, consideradas as prováveis deduções com benefícios previdenciários (salário-família, salário maternidade), bem como computados eventuais ajustes na base de cálculo (que não pode contemplar o pagamento do terço de férias), pagou valor que convergiu, com elevado grau de certeza, ao montante total devido. Mais ainda: no exercício, a título de recolhimentos efetuados sob o elemento de despesa 71 (principal da dívida contratual resgatada), foram repassados à Entidade Previdenciária o montante de R$ 412.317,06. Ou seja, o gestor não apenas pagou praticamente toda a dívida corrente, como também honrou os parcelamentos pactuados por gestões anteriores.

O que se viu em Alagoa Grande, no decurso de 2013, é prova de que é possível administrar um Ente Municipal sem descurar da questão previdenciária. Isto posto, ***afasto a falha apontada na exordial****.*

– *<u>Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público.</u>*

Não obstante a falha ter sido atribuída ao Alcaide, sua defesa é explícita ao sustentar que se trata de situação apurada nos pagamentos de pessoal relacionado ao Fundo Municipal de Saúde, órgão que tem gestão autônoma, a cargo da Secretária da Pasta, senhora Emanuelle da Costa Chaves Trindade. A falha, portanto, será retomada em tópico posterior.

– *<u>Ineficiência na aplicação dos recursos da Educação</u>*

A questão veio à tona no tópico 16.3.1 do relatório inicial e tem, em sua gênese, uma licitação. O município de Alagoa Grande realizou no exercício 2013, o Pregão Presencial nº 009/2013, visando à contratação de serviços de transporte escolar. Como costuma acontecer em casos semelhantes, o indigitado procedimento administrativo foi marcado por disputas em cinquenta itens, cada um referente a uma rota a ser executada. Finalizado o exercício, foi empenhado o montante de R$ 671.117,00, agraciando quarenta e cinco credores diversos, contratados, pela via de instrumentos contratuais distintos, para a prestação do serviço. Um resumo das dos pagamentos pode ser visto no introito da seção referida da exordial.

A Auditoria procedeu à verificação de algumas das rotas licitadas, com o fito de verificar se os valores desembolsados pela prestação do serviço situavam-se dentro de limites razoáveis. Deste modo, aplicando técnicas de georreferenciamento, mapeou as seguintes rotas:

- *Rota 01, cujo itinerário é: Sítio Caiana dos Crioulos para sede do Município (CAIC e E.E. Padre Hildon Bandeira), turnos da manhã e noite.*
- *Rota 07, itinerário: St. Paquevira para sede dos Municípios (CAIC e E.E.Padre Bandeira), turnos manhã e tarde;*
- *Rotas 24, 43 e 48 cujo itinerário é: Sítio Malhada para Alagoa Grande, turnos da tarde e noite; • Rota 11, itinerário é Assentamento Maria Menina para sede do município, turno da tarde.*

As conclusões da análise podem ser resumidas no seguinte excerto:

> *[...] constata-se pela possibilidade do município otimizar o uso dos veículos próprios e locados, realizando a união (junção) de rotas cujos trajetos e turnos coincidem, proporcionado, assim, o transporte estudantes por um único veículo. No caso em análise, conclui-se pela possibilidade de união das rotas 24 e 43, as quais são realizadas no mesmo turno (tarde), possuem o mesmo trajeto e demandam, após junção, um veículo cuja capacidade de transporte seja de 16 passageiros. Utilizando essa prática, o município eliminaria uma das rotas, proporcionando uma economia de recursos.*
>
> *Cabe a administração planejar o serviço de transporte escolar, potencializando o uso dos veículos próprios, especificamente aqueles adquiridos pelo Programa Caminha da Escola do Governo Federal*

É de se louvar a iniciativa da Auditoria em adotar procedimentos que busquem aferir a adequação dos desembolsos autorizados por entes públicos, principalmente porque a economicidade é um dos critérios de fiscalização gravados no caput *do artigo 70 da Norma Maior. Contudo, a parametrização usada pela Equipe Especialista considerou hipóteses meramente teóricas e certamente ideais. Na prática, as situações que implicam soluções ótimas*[7]*, e que, portanto, seriam as mais eficientes do ponto de vista do gasto público, não se reproduzem no cotidiano.*

Tome-se, por exemplo, a premissa utilizada pela Auditoria, de que "a frota municipal própria tem a capacidade de transportar 425 alunos (05 ônibus x 50alunos/ônibus + 07micro x 25aluno/micro) por turno (manhã, tarde ou noite)". O cenário em que todos os ônibus prestam o serviço com a capacidade máxima de alunos é simplesmente hipotético. Os deslocamentos feitos para as dezenas de sítio muitas vezes têm por propósito atender a um número pequeno de crianças. Ademais, a topografia acidentada da região impede que os ônibus possam chegar a todos os lugares, obrigando os gestores envolvidos a lançar mão de veículos menores, que – importante frisar – também não transportarão os cidadãos mirins observada sua capacidade máxima.

De igual modo, não se pode estabelecer percursos sem considerar a possibilidade de rotas alternativas serem eventualmente adotadas. Isto se deve, obviamente, a mudanças climáticas, que podem impor aos motoristas rotas diferentes por conta da interdição das habituais pelos mais diversos motivos. Em períodos de chuva, alguns caminhos tornam-se intransitáveis, tendo que ser contornados por vias alternativas, irremediavelmente mais longas. Nada disso foi considerado na amostragem.

Pelas razões acima, e considerando que a instrução apenas concluiu pela ineficiência na aplicação de recursos ante à necessidade de maior planejamento para a roteirização do transporte de crianças, entendo que a suposta falha enseja ***recomendação à atual gestão****, com vistas a que os investimentos no respectivo plano de trabalho sejam subsidiados por critérios de otimização do transporte escolar.*

<u>De responsabilidade das senhoras Alana Soares Brandão Barreto e Emanuelle da Costa Chaves Trindade.</u>

As mencionadas secretárias estiveram à frente da Pasta da Saúde durante o ano de 2013. Enquanto a gestão da senhora Alana compreendeu o período entre 01/01 até 17/10, sua sucessora respondeu pelo Órgão Municipal a partir de 18/10, até o derradeiro dia do exercício fiscal.

A Equipe de Instrução asseverou que à senhora Alana coube a responsabilidade por uma única eiva: "contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público, abrange, também, o período da sua administração", falha que também maculou a gestão de quem lhe substituiu. Chamada aos autos, a ex-Secretária não apresentou defesa.

As alegações da defesa servem ao propósito de socorrer as Secretárias municipais. Muito embora tenha sido admitida a contratação por excepcional interesse público, embasa pela Lei Municipal nº 1202/13, a municipalidade promoveu, já no exercício em análise, concurso público para provimento dos cargos criados por outro diploma normativo, a Lei Municipal nº 1231/13, que previu a admissão de 424 servidores, muitos deles lotados na área de saúde. Muito embora o resultado do certame só tenha vindo a público no ano seguinte, por meio da publicação do Decreto nº 56/2014, que homologou o resultado do concurso, disciplinado pelo Edital nº 001/2014, entendo que a situação constatada em 2013 amolda-se aos limites de excepcionalidade.

---

[7] *Minha referência, aqui, é feita em relação à mais eficiente dentre as soluções possíveis, conceito da economia conhecido como "ótimo de Pareto", em alusão ao economista italiano Vilfredo Pareto.*

Noutras palavras, considerando que a contratação de temporários se deu nos primeiros meses da administração municipal – fundamento que vale tanto para justificar a falha atribuída ao Prefeito quanto às Secretárias – e que, ao longo do exercício, promoveu-se a realização de concurso público, concluído no ano seguinte, não se está, evidentemente, diante do cometimento de falha.

As outras duas eivas foram reputadas isoladamente à senhora Emanuelle da Costa Chaves Trindade. São elas:

- *Não empenhamento da contribuição previdenciária do empregador, no valor de R$ 988.450,75.*
- *Não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência, no valor de R$ 988.450,75.*

Primeiramente, importa mencionar que a opção da Auditoria em atribuir a eiva apenas à gestora deve-se, presumivelmente, ao fato de ela ter estado à frente da Pasta ao final do exercício. Neste caso, também houve pagamento de valores no curso de 2014, como destacado quando do exame da falha de responsabilidade do Prefeito. Todavia, os números apresentados pela gestora são bem menos eloqüentes em relação ao cuidado com a gestão previdenciária.

Segundo informações da Auditoria, foi estimado recolhimento de R$ 1.519.220,99 a título de contribuição previdenciária patronal. Com os pagamentos apurados em 2014 (R$ 113.927,60), tem-se que o Fundo Municipal de Saúde terminou por recolher apenas R$ 644.697,80, o que representa 42,44% do montante devido, percentual que nem de longe se aproxima àquele constatado no exame das contas do Chefe do Poder Executivo.

A falha poderia implicar penalidade mais gravosa à gestora. Entretanto, tomado o ente federativo municipal como um todo, tem-se que o recolhimento previdenciário ultrapassa os 90% da contribuição devida, graças evidentemente ao comportamento zeloso do Chefe do Poder Executivo. Destarte, pugno pela ***cominação de multa à gestora****, em caráter pedagógico, bem como pela* ***recomendação*** *de estrito cumprimento às normas relativas ao recolhimento de obrigações patronais, notadamente aquelas estampadas nas Leis Nacionais 8.212/91 e 8.213/91.*

Escudado nos argumentos anteriormente explanados, corroborando com a maioria dos pontos emanados dos entendimentos esposados pela Auditoria e pelo Ministério Público de Contas, voto pela ***emissão de Parecer Favorável à Aprovação das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Alagoa Grande****, exercício de 2013, sob a responsabilidade do senhor* ***Hildon Régis Navarro Filho****, e, no presente Acórdão, pelo (a):*

1) ***Julgamento regular*** *das contas do senhor Hildon Régis Navarro Filho, Prefeito do Município de Alagoa Grande, referente ao exercício de 2013.*
2) ***Julgamento regular com ressalvas*** *das contas da senhora Emanuelle da Costa Chaves Trindade, Secretária Municipal de Saúde, relativas ao exercício de 2013.*
3) ***Julgamento regular com ressalvas*** *das contas da senhora Alana Soares Brandão Barreto, ex-Secretária Municipal de Saúde, relativas ao exercício de 2013.*
4) ***Declaração de Atendimento parcial*** *aos preceitos da LRF.*
5) ***Aplicação de multa*** *à senhora Emanuelle da Costa Chaves Trindade, Secretária Municipal de Saúde, no valor de R$ 2.000,00 (dois mil reais), equivalente a 44,80 unidades fiscais de referência da Paraíba (UFR-PB)[8], com fulcro no inciso II do art. 56 da LOTCE, assinando-lhe o prazo de 60 dias para o devido recolhimento voluntário.*
6) ***Recomendação*** *à Administração Municipal de Alagoa Grande no sentido de obedecer aos ditames constitucionais e legais, em especial as normas que regem às despesas de pessoal, bem como de promover estudos para otimização dos gastos com transporte escolar. Recomendação à gestão da Secretaria Municipal de Saúde para observância da gestão previdenciária*
7) ***Representação*** *à Receita Federal do Brasil acerca do não recolhimento de contribuição previdenciária patronal dos servidores do FMS, para que possam ser adotadas as devidas providências.*

[8] *UFR/PB equivalente a R$ 44,64 (maio/2016).*

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE - PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO-TC-04424/14, os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, decidem EMITIR E ENCAMINHAR ao julgamento da Egrégia Câmara Municipal de Alagoa Grande, ***PARECER FAVORÁVEL*** *à aprovação da Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Alagoa Grande, exercício 2013, sob a responsabilidade do senhor* ***Hildon Régis Navarro Filho****, e, neste Acórdão:*

1) ***Julgar regulares*** *as contas do senhor Hildon Régis Navarro Filho, Prefeito de Alagoa Grande, referente ao exercício de 2013.*
2) ***Julgar regulares com ressalvas*** *as contas da senhora Emanuelle da Costa Chaves Trindade, Secretária Municipal de Saúde, relativas ao exercício de 2013.*
3) ***Julgar regulares com ressalvas*** *as contas da senhora Alana Soares Brandão Barreto, ex-Secretária Municipal de Saúde, relativas ao exercício de 2013.*
4) ***Declarar*** *o Atendimento parcial aos preceitos da LRF.*
5) ***Aplicar multa*** *à senhora Emanuelle da Costa Chaves Trindade, Secretária Municipal de Saúde, no valor de R$ 2.000,00 (dois mil reais), equivalente a 44,80 unidades fiscais de referência da Paraíba (UFR-PB), com fulcro no inciso II do art. 56 da LOTCE, assinando-lhe o prazo de 60 dias para o devido recolhimento voluntário.*
6) ***Recomendar*** *à Administração Municipal de Alagoa Grande no sentido de obedecer aos ditames constitucionais e legais, em especial as normas que regem às despesas de pessoal, bem como de promover estudos para otimização dos gastos com transporte escolar. Recomendação à gestão da Secretaria Municipal de Saúde para observância da gestão previdenciária.*
7) ***Representar*** *à Receita Federal do Brasil acerca do não recolhimento de contribuição previdenciária patronal dos servidores do FMS, para que possam ser adotadas as devidas providências.*

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

João Pessoa, 18 de maio de 2016.

Em 18 de Maio de 2016

Assinado Eletronicamente
conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Arthur Paredes Cunha Lima
PRESIDENTE

Assinado Eletronicamente
conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
RELATOR

Assinado Eletronicamente
conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Sheyla Barreto Braga de Queiroz
PROCURADOR(A) GERAL