TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

P R O C E S S O: T C – 08.108/20

Administração direta. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL do PREFEITO MUNICIPAL de BREJO DO CRUZ relativa ao exercício de 2019, de responsabilidade do prefeito Francisco Dutra Sobrinho. PARECER FAVORÁVEL APROVAÇÃO DAS CONTAS DE GOVERNO. Emissão, em separado, de acórdão contendo as demais decisões.

P A R E C E R PPL – T C- 00214/20

RELATÓRIO

1. **Os autos do PROCESSO TC-8.108/20 correspondente à PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DO MUNICÍPIO DE BREJO DO CRUZ, exercício de 2019, de responsabilidade do Prefeito Francisco Dutra Sobrinho**, foram analisados pelo órgão de instrução deste Tribunal, que emitiu o relatório prévio de fls. 1989/2001, no qual, analisando aspectos de execução orçamentária, despesas previdenciárias, constatou a necessidade de esclarecimento por parte do gestor quanto às seguintes inconformidades:
   - 1.1. Aplicações em MDE inferiores ao mínimo constitucional;
   - 1.2. Déficit na execução orçamentária;
   - 1.3. Existência de retenções em favor do RGPS não repassadas;
   - 1.4. Existência de débito de contribuições patronais devidas ao RGPS;
   - 1.5. Contribuição Patronal ao RPPS empenhada em valor superior ao dobro das contribuições dos segurados.
2. O gestor apresentou defesa prévia e a Unidade Técnica, no relatório de fls. 3465/3619, examinou a defesa apresentada e procedeu à análise da PCA, registrando:
   - 2.1. Apresentação da Prestação de Contas em conformidade com a Resolução Normativa RN TC 03/10.
   - 2.2. A Lei Orçamentária estimou a receita e fixou a despesa em R$ 46.934.410,00 e autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares equivalentes a 50% da despesa fixada.
   - 2.3. Repasse ao Poder Legislativo representando 6,40% da receita tributária do exercício anterior.
   - 2.4. DESPESAS CONDICIONADAS:
     - 2.4.1. Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE): 24,65% das receitas de impostos mais transferências;
     - 2.4.2. Ações e Serviços Públicos de Saúde (SAÚDE): 24,14% das receitas de impostos mais transferências;
     - 2.4.3. PESSOAL: 45,43% da Receita Corrente Líquida (RCL)[1].
     - 2.4.4. FUNDEB: Foram aplicados 61,17% dos recursos do FUNDEB na remuneração do magistério.
   - 2.5. Os gastos com obras e serviços de engenharia, no total de R$ 7.638.670,78, correspondente a 18,16% da DOTG.
   - 2.6. Foram constatadas as seguintes irregularidades:

[1] As despesas de pessoal do Poder Executivo representaram 42,86% da RCL.

2.6.1. Ocorrência de Déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas (R$ 147.977,01);
2.6.2. Não aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino;
2.6.3. Inadimplência no pagamento da contribuição patronal, débito original ou parcelamento, RGPS e RPPS (R$ 574.640,12);
2.6.4. Contribuição empenhada RPPS em valor superior ao dobro das contribuições dos segurados (R$ 154.119,32);
2.6.5. Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas (R$ 36.900,00);
2.6.6. Acumulação ilegal de cargos públicos e a omissão quanto às acumulações ilegais em curso;
2.6.7. Inobservância à garantia do padrão de qualidade da educação oferecida pelo município, conforme definido nas Lei das diretrizes e base da educação nacional;
2.6.8. Não adoção das ações preventivas e de redução dos riscos à saúde da população, com ênfase para a proteção à maternidade e à infância, e garantir políticas públicas que visem a redução do risco e agravo de doenças;
2.6.9. Não adoção de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos na população;
2.6.10. Realização de despesas com justificativas de inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação (R$ 397.500,00);
2.6.11. Ausência do regular controle e consumo excessivo nas despesas com Combustíveis e Lubrificantes (R$ 374.904,00);
2.6.12. Expressivo número de pessoal no quadro como Comissionados e de Excepcional interesse.

3. Intimada, a autoridade responsável apresentou defesa, analisada pela Auditoria (fls. 4309/4330) que concluiu remanescerem as seguintes eivas:

3.1. **Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas (R$ 147.977,01);**
3.2. Não aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino;
3.3. Inadimplência no pagamento da contribuição patronal, débito original ou parcelamento, RGPS e RPPS (R$ 574.640,12);
3.4. Contribuição empenhada RPPS em valor superior ao dobro das contribuições dos segurados (R$ 154.119,32);
3.5. **Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas (pagamento de consultoria jurídica junto à Secretaria de Educação, no total de R$ 36.900,00, com recursos do FUNDEB);**
3.6. Não adoção das ações preventivas e de redução dos riscos à saúde da população, com ênfase para a proteção à maternidade e à infância, e garantir políticas públicas que visem a redução do risco e agravo de doenças;
3.7. Não adoção de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos na população;
3.8. Realização de despesas com justificativas de inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação (R$ 397.500,00); e
3.9. **Ausência do regular controle e consumo excessivo nas despesas com combustíveis e lubrificantes (R$ 374.904,00).**

4. O **Ministério Público junto ao Tribunal** exarou o Parecer de fls. 4333/4357, opinando, em síntese, pela:

   4.1. Emissão de PARECER CONTRÁRIO à aprovação das contas do Prefeito Municipal de Brejo do Cruz, Sr. Francisco Dutra Sobrinho, relativas ao exercício de 2019;

   4.2. Julgamento pela IRREGULARIDADE das contas de gestão do Prefeito acima referido;

   4.3. DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL aos preceitos da LRF;

   4.4. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO ao Prefeito Municipal no montante de R$ 374.904,00, em razão de despesas não comprovadas com combustíveis;

   4.5. APLICAÇÃO DE MULTA à responsável, nos termos do artigo 56, inciso II e III, da LOTCE/PB, por transgressão a regras constitucionais e legais;

   4.6. RECOMENDAÇÃO à administração municipal no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais pertinentes, a fim de não repetir as falhas ora constatadas; promover a redução do déficit orçamentário; se abstenha de contratar serviços advocatícios e contábeis por inexigibilidade; efetuar tempestivamente o recolhimento das obrigações previdenciárias; e providenciar o melhoramento das políticas públicas preventivas na saúde;

   4.7. INFORMAÇÃO à Receita Federal do Brasil, acerca da irregularidade relativa ao recolhimento de contribuições previdenciárias devidas;

   4.8. REMESSA de cópia dos autos ao Ministério Público Comum para adoção das medidas que entender cabíveis em relação às irregularidades aqui constatadas.

5. O Processo foi agendado para a sessão, ordenadas as comunicações de estilo.

6. É o relatório.

V O T O D O R E L A T O R

Após a instrução processual, remanesceram as seguintes falhas/irregularidades:

Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas (R$ 147.977,01)

O déficit na execução orçamentária, admitido pelo próprio gestor, representou 0,12% da receita orçamentária arrecadada. Ao examinar a PCA do município no exercício de 2018, percebe-se a existência de superávit orçamentário da ordem de 1,2% da receita arrecadada naquele exercício[2], demonstrando que o desequilíbrio da situação orçamentária não é prática na gestão.

Diante de tais fatos, considerando não terem sido apontadas outras inconformidades em relação à gestão fiscal e, ainda, considerando o pequeno percentual do déficit em relação às receitas auferidas, entendo serem suficientes recomendações ao gestor, no sentido de zelar pelo equilíbrio orçamentário.

Não aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino

2Conforme Parecer Prévio PPL TC 00190/19, nos autos do processo TC 6.442/19.

A Unidade Técnica identificou, desde o relatório prévio, insuficiência na aplicação dos recursos de impostos e transferências na MDE. Segundo o cálculo técnico, as aplicações representaram 24,65% da receita base, não alcançando o mínimo constitucionalmente estabelecido para gastos da espécie.

O gestor, por sua vez, discordou dos cálculos da Auditoria. Entretanto, não apontou de forma clara as objeções ao posicionamento da Auditoria, tornando a defesa incapaz de modificar as conclusões técnicas.

Cumpre, ainda, salientar que a Unidade Técnica não realizou exclusões de despesas em seu cálculo, desconsiderando unicamente os restos a pagar sem disponibilidade financeira. Por outro, os restos a pagar do exercício anterior (2018), no total de R$ 57.205,44, por não ter suporte financeiro naquele exercício, não foram considerados para o cálculo da aplicação. Por conseguinte, entendo que devem ser considerados como despesas do exercício em que ocorreram o pagamento. Sendo assim, como a inclusão daquele valor no exercício em análise, o percentual aplicado em MDE passa para 24,95%, que, em número inteiro, sem a casa decimal, é 25%, atingindo, portanto, o percentual exigido pelo art. 212 da CF.

Inadimplência no pagamento da contribuição patronal, débito original ou parcelamento, RGPS e RPPS (R$ 574.640,12)
Contribuição empenhada RPPS em valor superior ao dobro das contribuições dos segurados (R$ 154.119,32)

Em matéria previdenciária, a Unidade Técnica identificou insuficientes recolhimentos de contribuições previdenciárias patronais ao RGPS (R$ 103.697,55) e ao RPPS (R$ 470.942,57), perfazendo o total de R$ 574.640,12. Segundo o relatório técnico, o Município recolheu 88,66% do valor estimado de contribuições ao INSS e 79,38% das contribuições devidas ao instituto próprio de previdência (BCPREV).

Importa salientar, ainda, que a Prefeitura pagou, a título de parcelamentos, o montante de R$ 164.460,50 ao INSS e R$ 760.008,06 à BCPREV.

De fato, os recolhimentos previdenciários não atingiram o montante calculado pela unidade técnica, mas foram superiores a 75% do valor devido, além de serem verificados pagamentos de parcelamentos. Tais circunstâncias atenuam a eiva, de modo a não macular as contas prestadas, subsistindo, todavia, a aplicação de multa.

Ainda sobre o tema, a Auditoria registrou que o montante de contribuições patronais empenhadas em favor da BCPREV foi superior ao dobro das contribuições dos segurados, em inobservância ao disposto no art. 2º da Lei nº 9.717/98:

Art. 2º - A contribuição da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, aos regimes próprios de previdência social a que estejam vinculados seus servidores não poderá ser inferior ao valor da contribuição do servidor ativo, nem superior ao dobro desta contribuição.

No relatório técnico, fls. 1997, a Auditoria registra a inconsistência no seguinte quadro:

Quadro 13 (c) – Comparativo da Obrigação Patronal x Retenção do Servidor – Valores em R$	
Obrigação Patronal	Retenção do Servidor
2.040.077,74	942.979,21

O gestor não se pronunciou sobre o assunto por ocasião da defesa.

Constatada de forma inequívoca, a eiva merece reprimenda por meio de aplicação de multa e recomendações ao gestor municipal, no sentido de observar com rigor a legislação que rege o regime próprio de previdência.

Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas (R$ 36.900,00)

A Auditoria considerou irregular e indevida a despesa de R$ 36.900,00 junto a empresa FUTURA CONSULTORIA E SERVICOS EIRELI ME, para pretensos serviços de assessoria jurídica/pedagógica junto à Secretaria de Educação em 2019, pois, segundo ela, não se tem conhecimento de que exista, no ordenamento administrativo do Município ou do Estado da Paraíba, normas que determine ou que justifique a necessidade para que as prefeituras municipais, mantenham equipes de consultoria jurídica ou pedagógica junto a Secretaria de Educação Estadual.

O defendente, por sua vez, apresentou relatório de atividades, seguido de oito fotos de reuniões (fls. 3688/3692). Ao examinar a documentação, a Auditoria destacou discrepância entre os serviços contratados e a descrição das atividades da empresa constantes do CNPJ e destacou que o gestor não descreveu detalhadamente os serviços prestados.

De outra parte, a Representante do Parquet dissentiu da Auditoria quanto à imputação de débito, especialmente porque as atividades constantes no cadastro da empresa aproximam-se dos serviços descritos no empenho. Asseverou, às fls. 4342:

> *Observa-se que as atividades acima descritas se aproximam mais da atividade principal da empresa constante do CNPJ do que o termo empregado na descrição do empenho. Não se pode deixar de considerar os registros fotográficos e as listas de freqüência assinadas por servidores da municipalidade que atestam, mesmo que de forma incipiente, a prestação de parte dos serviços descritos. Dessa forma, este Parquet entende que a irregularidade em comento não deve ensejar imputação de débito ao Gestor, no entanto, diante da ausência de apresentação do contrato e das demais comprovações dos serviços elencados pela própria contratada, a falha deve permanecer e ensejar aplicação de multa ao Alcaide.*

Filio-me ao parecer ministerial. Com efeito, as informações nos autos não fornecem fundamento sólido para imputação de débito. Percebe-se que a comprovação da despesa foi realizada de forma frágil, desprovida da totalidade dos elementos para uma caracterização inequívoca do prejuízo. Por tal motivo, parece-me razoável a aplicação de multa à autoridade responsável, sem imputação de débito.

Não adoção das ações preventivas e de redução dos riscos à saúde da população, com ênfase para a proteção à maternidade e à infância, e garantir políticas públicas que visem a redução do risco e agravo de doenças
Não adoção de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos na população

A Auditoria destacou a ineficiência dos resultados das ações de saúde pública adotadas pela municipalidade, apontando como evidência a taxa de mortalidade infantil e dados de internação hospitalar e atenção básica fornecidos pelo IDGPB, ressaltando o péssimo desempenho do município em comparação com os demais municípios paraibanos.

Os indicadores utilizados pela Auditoria devem servir de fundamento para recomendações à gestão municipal, no sentido de dirigir as ações de saúde para converter o uso dos recursos públicos em resultados qualitativamente aceitáveis.

Realização de despesas com justificativas de inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação (R$ 397.500,00)

Os relatórios técnicos questionaram despesas efetuadas por inexigibilidade licitatória, nos seguintes montantes:

CONSULTORIA JURÍDICA	60.0000,00
CONSULTORIA JURÍDICA	54.000,00
CONSULTORIA JURÍDICA	35.000,00
CONSULTORIA CONTÁBIL	38.500,00
AQUISIÇÃO DE LIVROS DIDÁTICOS	210.000,00
TOTAL	**397.500,00**

Relativamente às contratações de consultorias jurídicas e contábil, contudo, tem-se estabelecido neste Tribunal Pleno o entendimento segundo o qual é possível a contratação direta deste tipo de serviço, razão pela qual não vislumbro necessidade de reprimenda ao gestor.

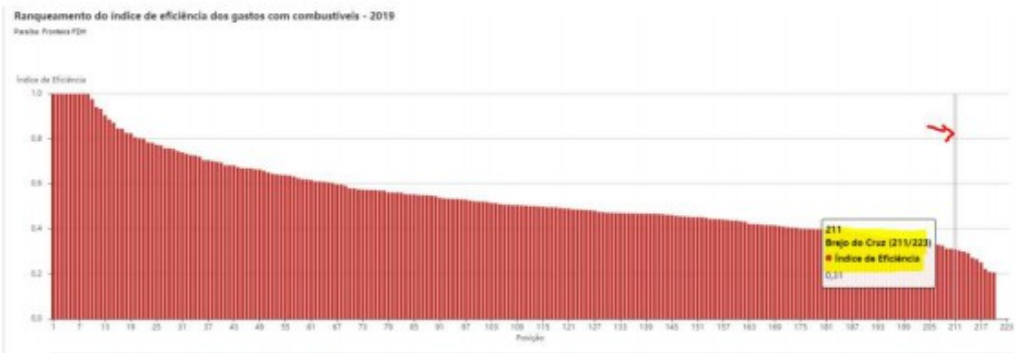
No tocante à aquisição de livros, o defendente alegou que o credor possuía exclusividade para venda dos materiais, o que inviabilizaria a licitação.

A Auditoria entendeu que a Declaração de Exclusividade apresentada apenas justifica que os livros em questão só poderiam ser adquiridos junto àquele representante, mas não assegura que estes seriam os únicos livros capazes de alcançar o objetivo pretendido.

Assim, a eiva da ausência de procedimento licitatório subsiste e deve motivar a aplicação da multa prevista no art. 56 da LOTCE.

Ausência do regular controle e consumo excessivo nas despesas com combustíveis e lubrificantes (R$ 374.904,00)

Ao proceder à análise da prestação de contas, a Auditoria efetuou análise de eficiência nas despesas com aquisição de combustíveis. Por oportunidade da análise da defesa, o Órgão Técnico apresentou, inclusive, o ranking da eficiência do consumo de combustíveis e a posição do Município de Brejo do Cruz (fls. 4326):



Fonte: https://sagres.tce.pb.gov.br/sagres-combustiveis/

Como se verifica no gráfico acima o município em crivo ocupa a posição de 211 de 223 municípios ranqueados.

As restrições da Auditoria centram-se na falta de controle dos gastos de consumo e, partindo das informações contidas no Painel do Combustível do TCEPB, chegou a um montante de desperdício de consumo de R$ 374.904,00.

Por outro lado, a instrução processual não apresentou os fundamentos necessários para proceder à responsabilização do gestor. Em que pese o dever do gestor em apresentar a mais completa prestação de contas da despesa realizada, os relatórios técnicos não explicam de forma clara a metodologia de apuração do dano, o que, por conseguinte, dificulta a defesa do interessado. Razão pela qual entendo que a constatação deve ser motivo para aplicação de multa ao gestor e recomendações, mas sem imputação do débito.

Por todo o exposto, voto pela:

1. Emissão de parecer favorável à aprovação das contas de governo do prefeito do Município de BREJO DO CRUZ, Sr. Francisco Dutra Sobrinho, exercício de 2019, com as ressalvas contidas no ar. 138, inciso VI, do RITCE-PB;
2. Declaração de atendimento parcial aos preceitos da LRF;
3. Regularidade com ressalvas das contas de gestão do Sr. Francisco Dutra Sobrinho, na qualidade de ordenador de despesas;
4. Aplicação de multa pessoal, no valor de R$ 2.000,00 (dois mil reais) ao Sr. Francisco Dutra Sobrinho, com fundamento no art. 56, II, da LOTCE;
5. Recomendações à atual Administração Municipal de BREJO DO CRUZ no sentido de conferir estrita observância aos preceitos legais, em especial quanto ao equilíbrio orçamentário e ao rigoroso controle de gastos com combustíveis, de modo a evitar a repetição das falhas ora constatadas;
6. Comunicação à RFB quanto ao não recolhimento total das contribuições previdenciárias patronais, para as providências que entender pertinentes; e
7. Determinação à Auditoria para que, no PAG de 2020, verifique se permanecem as contratações dos serviços advocatícios (três contratações) constatadas no exercício em análise e se há justificativas plausíveis para tais contratações.

É o voto.

PARECER DO TRIBUNAL PLENO

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO TC-08.108/20, os MEMBROS do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-Pb), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, decidem emitir parecer favorável à aprovação das contas de governo do prefeito do Município de BREJO DO CRUZ, Sr. Francisco Dutra Sobrinho, exercício de 2019, com as ressalvas contidas no art. 138, inciso VI, do RITCE-PB.

Publique-se e intime-se.
Sessão remota do Tribunal Pleno do TCE-Pb.
João Pessoa, 16 de dezembro de 2020

LCSS

Assinado 21 de Dezembro de 2020 às 14:59

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

Cons. Arnóbio Alves Viana
PRESIDENTE

Assinado 17 de Dezembro de 2020 às 10:43

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

Cons. em Exercício Antônio Cláudio Silva Santos
RELATOR

Assinado 19 de Dezembro de 2020 às 19:33

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

Cons. Fernando Rodrigues Catão
CONSELHEIRO

17 de Dezembro de 2020 às 14:01

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

Cons. André Carlo Torres Pontes
CONSELHEIRO

Assinado 17 de Dezembro de 2020 às 11:05

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

Cons. Antônio Gomes Vieira Filho
CONSELHEIRO

17 de Dezembro de 2020 às 13:53

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

Cons. em Exercício Oscar Mamede Santiago Melo
CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO

Assinado 17 de Dezembro de 2020 às 17:05

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

Manoel Antonio dos Santos Neto
PROCURADOR(A) GERAL