



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 05961/18

Administração Direta Municipal. Prefeitura Municipal de **Remígio**. Prestação de Contas do Prefeito Melchior Naelson Batista da Silva, relativa ao exercício de 2017. Emissão de parecer **FAVORÁVEL À APROVAÇÃO** das contas. Emissão, em separado, de Acórdão. **Regularidade com ressalvas das Contas de Gestão** do Sr. Melchior Naelson Batista da Silva. Declaração de atendimento parcial aos preceitos da LRF. Aplicação de multa. Comunicação à Receita Federal do Brasil e ao Instituto de Previdência Própria. Recomendações.

PARECER PPL-TC 00094/19

RELATÓRIO

O Processo em pauta trata da análise da Prestação de Contas apresentada pelo **Prefeito** do Município de **Remígio**, relativa ao **exercício financeiro de 2017**, sob a responsabilidade do Sr. Melchior Naelson Batista da Silva.

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 respectiva Câmara Municipal; e das contas de gestão, que resultará em pronunciamento técnico das ações atribuídas ao gestor responsável, na condição de ordenador de despesas.

A Auditoria desta Corte, em sede de Relatório Prévio às fls. 1995/2224, destacou os seguintes aspectos da gestão municipal:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 05961/18

- a. O orçamento foi aprovado através da Lei Municipal nº 1051/2016, publicada em 19/12/2016, sendo que as receitas estimadas e despesas fixadas alcançaram o valor de R\$ 44.959.250,00;
- b. Foi autorizada abertura de créditos adicionais suplementares no valor de R\$ 13.487.775,00, equivalente a 30,00% da despesa fixada na LOA;
- c. A receita orçamentária realizada pelo Ente totalizou o valor de **R\$ 36.313.284,17**, equivalendo a 80,77% da previsão inicial;
- d. A despesa orçamentária executada atingiu a soma de **R\$ 37.354.072,32**, correspondente a 83,08% da despesa fixada no orçamento;
- e. O somatório da Receita de Impostos e das Transferências – RIT – atingiu **R\$ 19.911.015,90**;
- f. A Receita Corrente Líquida – RCL – alcançou o montante de **R\$ 32.867.794,83**.
- g. As aplicações de recursos do FUNDEB, na remuneração dos profissionais do magistério, foram da ordem de **72,94%** da cota-parte do exercício mais os rendimentos de aplicação;
- h. As aplicações de recursos na MDE foram da ordem de **30,11%** da receita de impostos, inclusive os transferidos;
- i. O montante efetivamente aplicado em ações e serviços públicos de saúde correspondeu a **23,11%** da receita de impostos.

Em seu Relatório Preliminar, o Órgão Técnico de Instrução apontou a existência de possíveis irregularidades que ensejaram a notificação da autoridade responsável, a qual apresentou defesa, conforme documentação encartada às fls. 2789/4081.

Após nova análise, às fls. 4113/4359, a Auditoria entendeu sanadas as irregularidades referentes à abertura de créditos adicionais sem autorização legislativa e Ausência de Certificado de Regularidade Previdenciária CRP e suscitou duas novas máculas, concluindo pela necessidade de intimação do Gestor para prestar esclarecimentos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 05961/18

O Gestor responsável apresentou seus esclarecimentos por meio do Doc. TC nº 43463/18, encartado às fls. 4368/4517 dos presentes autos.

Instada a se pronunciar, a Auditoria, em relatório conclusivo de fls. 4527/4533, entendeu pela permanência das seguintes eivas:

1. Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção de providências efetivas, no valor de R\$ 1.040.788,15;
2. Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício, no valor de R\$ 2.237.219,82;
3. Não aplicação do piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública;
4. Gastos com pessoal acima do limite (54%) estabelecidos pelo art. 20 Lei de Responsabilidade Fiscal;
5. Despesa de pessoal não empenhada, no valor de R\$ 499.863,23;
6. Não-provimento dos cargos de natureza permanente mediante concurso público;
7. Ausência de transparência nas contas públicas, inclusive quanto à realização das audiências públicas;
8. Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência (RGPS), no valor de R\$ 206.732,11;
9. Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência (RPPS), no valor de R\$ 956.710,80;
10. Não-empenhamento da contribuição previdenciária do empregador (RGPS), no valor de R\$ 259.877,78;
11. Não-empenhamento da contribuição previdenciária do empregador (RPPS), no valor de R\$ 529.928,69;
12. Inadimplência no pagamento da contribuição patronal, débito original ou parcelamento;
13. Não-instituição do Sistema de Controle Interno mediante lei específica;
14. Ineficiência dos procedimentos de controle dos sistemas administrativos;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 05961/18

15. Não-adoção de providências para cobrança de dívida ativa – administrativas e/ ou judiciais;
16. Não-adoção de providências para a constituição e arrecadação do crédito tributário.

O processo foi encaminhado ao Órgão Ministerial, que, através do Parecer nº 01097/18, da lavra da Procuradora Isabella Barbosa Marinho Falcão, fls. 4536/4554, após análise da matéria, pugnou, ao final, pelo (a):

“(…)

1. **EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO** à aprovação das contas de Governo, assim como a **IRREGULARIDADE** da prestação de contas no tocante aos atos de gestão de responsabilidade do Prefeito do Município de Remígio, **Sr. MELCHIOR NAELSON BATISTA DA SILVA**, relativas ao exercício de 2017;

3. **DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL** aos preceitos da LRF;

4. **APLICAÇÃO DA MULTA** ao gestor responsável, com supedâneo na LOTCE/PB.

5. **COMUNICAÇÃO À RECEITA FEDERAL DO BRASIL**, a respeito das falhas atinentes às obrigações previdenciárias;

6. **RECOMENDAÇÕES** à Prefeitura Municipal de Remígio no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina este Tribunal de Contas em suas decisões, evitando reincidências das falhas constatadas no exercício em análise.

(…)”.

O Processo foi agendado para a presente Sessão, tendo sido realizadas as notificações de praxe.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 05961/18

É o Relatório.

VOTO DO RELATOR

Conclusos os presentes autos, observa-se que restaram algumas falhas sobre as quais passo a tecer as seguintes considerações:

- No que se refere ao **déficit de execução orçamentária** e ao **déficit financeiro ao final do exercício**, constata-se que houve flagrante violação ao disposto no art. 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que enquadrou o planejamento como um dos princípios necessários à obtenção da tão almejada responsabilidade na gestão fiscal. No caso, além de recomendações para se evitar a reincidência das aludidas máculas, cabe a aplicação de multa em desfavor da autoridade responsável.
- Quanto a **não aplicação do piso salarial nacional para profissionais da educação contratados por excepcional interesse público**, restou caracterizado o não atendimento ao normativo legal devido ao fato de ter havido redução nos valores dos vencimentos dos referidos profissionais no período de setembro a novembro de 2017, os quais ficaram abaixo da proporção em relação ao piso nacional estabelecido. Verifica-se que houve violação ao disposto na Lei Federal n.º 11.738/08, que regulamentou o art. 60, inciso III, alínea “e”, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

No entanto, entendo que contribui para amenizar a situação o fato de que essa redução tenha sido motivada pela necessidade de contenção de despesas para atender às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Neste caso, cabem recomendações ao atual responsável pela Administração Municipal de Remígio para que não reincida na falha em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 05961/18

apreço nos exercícios vindouros e envide esforços para o providencial retorno à legalidade.

- No que tange à eiva relativa a **gastos com pessoal acima do limite estabelecido pelo art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal**, verifica-se, com efeito, que houve infringência ao aludido dispositivo da LRF, uma vez que o Poder Executivo atingiu o percentual de 56,66% das despesas a esse título em relação à Receita Corrente Líquida quando o limite é de 54%.

Por outro lado, conforme demonstra o relatório da Auditoria relativo à PCA/2018 (Proc. TC nº 06168/19), o município já retornou aos patamares normais de legalidade no exercício seguinte (2018), conforme espelha o quadro do item 11 do relatório inicial da Auditoria constante naquele processo, cujo percentual foi de 52,51% dos gastos com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida do exercício de 2018.

Assim, pedindo vênias ao diligente Órgão de Instrução e ao Ministério Público de Contas, entendo caber recomendação à atual gestão do Município de Remígio para que evite a repetição da falha em apreço em exercícios futuros.

- Com relação à falha pertinente à **despesa de pessoal não empenhada**, com efeito, houve flagrante transgressão aos dispositivos da LRF e da Lei nº 4320/64 que tratam da matéria, uma vez que as despesas públicas devem ser contabilizadas segundo o princípio da competência estabelecido no art. 35 da Lei nº 4.320/64. Neste caso, além de ensejar multa pessoal ao gestor responsável, com fulcro no art. 56, II, da LOTCE/PB, cabem recomendações à gestão atual para que não incorra na falha em apreço em exercícios vindouros.
- No que tange à falha pertinente ao **não provimento dos cargos de natureza permanente mediante concurso público**, estas dizem respeito à contratação de pessoal por excepcional interesse público, cujo percentual em relação ao total de pessoal efetivo alcançou 21,90%.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 05961/18

Deve ser enfatizado que o ingresso no serviço público efetiva-se, em regra, mediante concurso público, conforme preconizado na Constituição Federal (art. 37, II da C.F.). Entretanto, a Lei Maior, através do art. 37, inciso IX, autoriza a contratação temporária por excepcional interesse público. Especificamente em relação ao Município de Remígio, embora tenha sido realizado concurso público em 2017, com sua homologação tendo sido efetivada em fevereiro de 2018, constata-se que houve contratações durante o exercício financeiro de 2017 sem lastro em concurso público e sem realização de processo seletivo simplificado e para o desempenho de atividades rotineiras e permanentes (*como: assistentes sociais, auxiliares administrativos, digitadores, bioquímico, médicos, nutricionistas dentre outros*), contratações essas que **não se enquadram** na emergência e excepcionalidade exigidos constitucionalmente.

No caso, comungo com o posicionamento ministerial de que cabe o envio de recomendações à atual gestão para que priorize as contratações de servidores através de concurso público e adote providências para a redução dos contratados temporários, reservando as contratações por excepcional interesse público para os casos que se enquadram nas situações de emergência e excepcionalidade definidas em lei.

- Quanto à eiva referente à **ausência de transparência nas contas públicas, inclusive quanto à realização das audiências públicas**, estas dizem respeito às deficiências verificadas no site do Poder Executivo Municipal de Remígio.

Com efeito, houve violação de disposições normativas da Lei de Transparência (Lei Complementar nº 131/09) e da Lei de Acesso a Informações (Lei nº 12527/11), tendo sido, conseqüentemente, afetada parcialmente a publicidade que deve permear as ações no âmbito da Administração Pública. No caso, cabem recomendações para se evitar a reincidência de tal irregularidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 05961/18

- No que diz respeito às eivas relacionadas ao **não empenhamento das contribuições previdenciárias**, as quais perfizeram o montante de R\$ 789.806,47 entre aquelas relativas ao RGPS e às pertinentes ao RPPS, evidencia-se não cumprimento aos comandos constitucionais dispostos nos arts. 40, 195, I, "a" da Constituição Federal e às regras de contabilidade pública e de Direito Financeiro dispostas no art. 35 da Lei 4.320/64, posto que o empenhamento e o consequente pagamento devem ser realizados em época própria, sobretudo para que o município não seja onerado com encargos previdenciários decorrentes de atrasos nos recolhimentos. No caso, cabem recomendações à gestão atual para que evite a repetição dessas falhas em exercícios futuros.
- Com relação às falhas atinentes ao **não recolhimento de contribuições previdenciárias patronais**, verifica-se, dos autos, que o Poder Executivo Municipal efetuou o pagamento da importância de R\$ 2.747.635,69 a este título, sendo R\$ 1.213.064,34 ao RGPS e R\$ 1.534.571,35 ao RPPS, e deixou de recolher o montante estimado de R\$ 1.163.442,91 (R\$ 206.732,11 do RGPS e R\$ 956.710,80 pertinente ao RPPS). Neste contexto, verifica-se que os valores não recolhidos das contribuições patronais devidas representam apenas 17,04% e 39,17%, referentes ao RGPS e ao RPPS, respectivamente, ao passo que **os recolhimentos efetuados** em relação às obrigações estimadas correspondem a **80,42% pertinente ao RGPS e 62,83% relativos ao RPPS**. Cumpre salientar que estes percentuais de recolhimento situam-se acima do que esta Corte tem reputado como aceitável em prestações de contas do Executivo Municipal. Por esta razão, entendo que as eivas em tela ensejam aplicação de multa pecuniária com fulcro no art. 56, II, da LOTCE, além do envio de recomendações à Administração Municipal para que não incorra na repetição das falhas em apreço com vistas ao aperfeiçoamento da gestão, uma vez que o levantamento dos eventuais débitos é de responsabilidade dos agentes públicos competentes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 05961/18

- Com relação à **inadimplência verificada nas quitações referentes aos termos de parcelamento firmados com o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)**, constata-se que aludidos ajustes realmente não foram pagos em sua integralidade, conforme apurado no caderno processual. Aludida prática, além de caracterizar flagrante transgressão a princípios da Administração Pública, gera abalo na saúde financeira do RPPS, que deverá arcar com os proventos da aposentadoria dos servidores municipais a ele vinculados, com supedâneo no regime contributivo-retributivo.

Com efeito, referida irregularidade enseja aplicação de multa em desfavor do ex-Prefeito Municipal com supedâneo no art. no art. 56, II, da LOTCE/PB, devendo também ser direcionada recomendação à atual Administração Municipal no sentido de evitar a prática de tal conduta nos exercícios vindouros.

- Em relação às falhas pertinentes à **não-instituição do Sistema de Controle Interno mediante lei específica** e à **Ineficiência dos procedimentos de controle dos sistemas administrativos**, verifica-se, quanto à primeira, que, embora tenha sido criado o Departamento de Controle Interno por meio da Lei Municipal nº 1073/2017 e nomeação de Diretor de Controle Interno, essas medidas mostram-se incipientes, conforme bem frisou o Órgão Auditor, necessitando-se de implementação efetiva de toda a estruturação do órgão de controle interno com todo o pessoal técnico necessário ao seu funcionamento.

Já no que diz respeito à **Ineficiência dos procedimentos de controle dos sistemas administrativos**, estes se referem ao não cumprimento das exigências essenciais da RN TC nº 05/2005 pertinentes ao controle nos gastos com combustíveis, peças e serviços dos veículos e máquinas do município, bem como de falhas nos controles de estoque físico de entradas e saídas de materiais do almoxarifado, além de controle patrimonial



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 05961/18

desatualizado, demonstrando fragilidade nos controles de combustíveis e de estoques de materiais e bens públicos.

Os casos requerem recomendações à atual gestão para que não incorra nas referidas falhas nos exercícios vindouros com vistas ao aperfeiçoamento da gestão.

- Em referência a **não adoção de providências para cobrança de dívida ativa** e a **não adoção de providências para a constituição e arrecadação de crédito tributário inerente ao IPTU**, restou caracterizada flagrante transgressão ao disposto nos artigos 11, 12 e 13 da LRF, representando séria ameaça ao equilíbrio das contas públicas municipais. No caso, cabe aplicação da multa prevista no art. 56, II, da Lei Orgânica desta Corte de Contas, bem como recomendações para o efetivo cumprimento dos citados dispositivos da Lei Complementar nº. 101/2000.
- Quanto às recomendações da Auditoria relativas à gestão de pessoal no que concerne **à supostas acumulações indevidas de cargos públicos**, o fato diz respeito à verificação, por parte da unidade técnica desta Corte, através do painel contido no sítio eletrônico deste Tribunal, da ocorrência, em novembro de 2017, de 149 registros de acumulações de cargos públicos no Município de Remígio. No caso, acosto-me à sugestão do Órgão Auditor e do Órgão Ministerial no sentido de recomendar à gestão atual do Município de Remígio para promover a instauração dos procedimentos administrativos para fins de apuração da matéria.

Ultrapassadas essas questões, deve ser enfatizado que, durante o exercício de 2017, os índices mínimos de aplicação nas áreas de Educação e Saúde foram alcançados e superados, senão vejamos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 05961/18

- Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – 30,11% da receita de impostos e transferências;
- Remuneração e valorização do magistério – 72,94% dos recursos do FUNDEB;
- Saúde – 23,11% do produto da arrecadação de impostos e transferências constitucionais.

Diante da realidade fática dos autos, é plenamente aplicável o princípio da razoabilidade ou proporcionalidade, com a consequente relativização da legalidade a ser apreciada no julgamento de contas públicas, sob pena de ferir o senso comum de justiça.

A aplicação desse princípio é bastante difundida no âmbito dos Tribunais de Contas. Apenas para exemplificar, segue transcrição de trecho da manifestação do Representante do Ministério Público junto ao TCU, nos autos do Processo 008.303/1999-1 (Acórdão 304/2001):

“O princípio da razoabilidade dispõe, essencialmente, que deve haver uma proporcionalidade entre os meios de que se utilize a Administração e os fins que ela tem que alcançar, e mais, que tal proporcionalidade não deve ser medida diante dos termos frios da lei, mas diante do caso concreto.” (grifos inexistentes no caso concreto)

Feitas estas considerações, este Relator **vota** no sentido de que este Tribunal de Contas emita **Parecer Favorável à Aprovação** das Contas Anuais de Governo do Sr. Melchior Naelson Batista da Silva, **Prefeito Constitucional** do Município de **Remígio**, relativa ao **exercício financeiro de 2017** e, em **Acórdão** separado:

- 1) **Julgue regulares com ressalvas** as contas de gestão do Sr. Melchior



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 05961/18

Naelson Batista da Silva, relativas ao exercício de 2017;

- 2) **Declare** o atendimento parcial aos preceitos da LRF;
- 3) **Aplique multa pessoal** ao Sr. Melchior Naelson Batista da Silva, no valor de **R\$ 2.000,00 (dois mil reais), equivalente a 39,90 UFR – PB**, por transgressão às normas constitucionais e legais, com fulcro no artigo 56, inciso II da Lei Orgânica deste Tribunal, **assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias** para o recolhimento voluntário à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal¹;
- 4) **Comunique à Receita Federal do Brasil e ao Instituto de Previdência Municipal**, a respeito das falhas atinentes às obrigações previdenciárias;
- 5) **Recomende** à Administração Municipal de Remígio a estrita observância aos ditames da Constituição Federal e demais normas legais, evitando-se a repetição das falhas constatadas no presente feito, de modo a promover o aperfeiçoamento da gestão;
- 6) **Recomende** à atual Administração Municipal de Remígio a instauração de procedimentos administrativos para fins de apuração de supostas acumulações indevidas de cargos públicos.

É o Voto.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC nº 05961/18; e

¹ A quitação deverá ser processada através de Documento de Arrecadação de Receitas Estaduais (DAE) com código “4007” - Multas do Tribunal de Contas do Estado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 05961/18

CONSIDERANDO o Parecer Ministerial e o mais que dos autos consta;

Os MEMBROS do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), por unanimidade, na sessão plenária realizada nesta data, **decidem** emitir e encaminhar ao julgamento da Egrégia Câmara Municipal de Remígio este **Parecer Favorável à Aprovação** das Contas Anuais de Governo do Sr. Melchior Naelson Batista da Silva, **Prefeito Constitucional** do Município de **Remígio**, relativa ao **exercício financeiro de 2017**.

Publique-se.

Plenário Ministro João Agripino.

João Pessoa, 29 de maio de 2019.

Assinado 5 de Junho de 2019 às 11:10



Cons. Arnóbio Alves Viana
PRESIDENTE

Assinado 31 de Maio de 2019 às 09:35



Cons. Arthur Paredes Cunha Lima
RELATOR

Assinado 31 de Maio de 2019 às 09:42



Cons. Fernando Rodrigues Catão
CONSELHEIRO

Assinado 31 de Maio de 2019 às 09:42



Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
CONSELHEIRO

Assinado 31 de Maio de 2019 às 12:07



Cons. André Carlo Torres Pontes
CONSELHEIRO

Assinado 31 de Maio de 2019 às 10:55



Luciano Andrade Farias
PROCURADOR(A) GERAL