



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02880/23

Origem: Prefeitura Municipal de Queimadas

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2022

Responsável: José Carlos de Sousa Rêgo (Prefeito)

Contador: Antônio Farias Brito (CRC/PB 2.413/O)

Advogado: Paulo Ítalo de Oliveira Vilar (OAB/PB 14.233)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de Queimadas. Exercício de 2022. 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. Não atendimento do percentual mínimo de aplicação na Manutenção de Desenvolvimento do Ensino. Descumprimento do piso salarial do magistério. Atendimento da LRF. Irregularidade das contas. Multa. Recomendação. Comunicações.

ACÓRDÃO APL – TC 00010/24

RELATÓRIO

1. O presente processo trata do exame da **prestação de contas** anual do Senhor JOSÉ CARLOS DE SOUSA RÊGO, na qualidade de Prefeito do Município de **Queimadas**, relativa ao exercício de **2022**.
2. Durante o exercício em exame, foi realizado o acompanhamento da gestão (Processo TC 00384/22) com diversos achados de auditoria, a feitura de **06 relatórios de acompanhamento** e a emissão de **14 alertas**.
3. Com a apresentação dessa PCA (fls. 4920/5878), foi elaborado o **relatório inicial** (fls. 11301/11528), da lavra do Auditor de Controle Externo (ACE) José Gomes da Silva, sob a chancela do Chefe de Divisão ACE Gláucio Barreto Xavier.
4. Feita a consolidação dos relatórios da Auditoria, apresentam-se as colocações e observações a seguir resumidas:
 - 4.1. A prestação de contas foi encaminhada em 29/03/2023 (fls. 5876/5878), no **prazo** legal, instruída pelos documentos regularmente exigidos;



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02880/23

- 4.2. Segundo dados do IBGE, o Município possui 44.388 habitantes;
- 4.3. A **lei orçamentária anual** (Lei 705/2021) estimou a receita em R\$128.700.000,00 e fixou a despesa em igual valor, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R\$51.480.000,00, correspondendo a 40% da despesa fixada na LOA;
- 4.4. Foram **abertos** créditos adicionais no montante de R\$83.739.774,31, sendo integralmente suplementares. Quanto às fontes de recursos, a Auditoria indicou o total de R\$118.077.473,61, sendo R\$45.725.280,07 de anulação de dotações, R\$53.980.680,02 de excesso de arrecadação e R\$18.371.513,32 de superávit financeiro. Os créditos utilizados somaram R\$60.328.097,68. Foi indicada a abertura dos créditos adicionais suplementares com autorização legislativa e com fonte de recursos;
- 4.5. A **receita total arrecadada** correspondeu a R\$165.892.996,82, sendo R\$164.547.364,15 em receitas **correntes**, já descontada a transferência do montante de R\$12.435.523,20 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, e R\$1.345.632,67 em receitas de **capital**;
- 4.6. A **despesa executada** totalizou R\$148.655.047,06, sendo R\$2.673.288,73 com o Poder Legislativo. Quanto às categorias econômicas, foram executados R\$123.507.868,17 (R\$2.665.877,73 do Poder Legislativo) em despesas **correntes** e R\$25.147.178,89 (R\$7.411,00 do Poder Legislativo) em despesas de **capital**;
- 4.7. O **balanço orçamentário consolidado** apresentou **superávit** equivalente a 10,39% (R\$17.237.949,76) da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R\$59.635.838,19, estando integralmente em Bancos; e o **balanço patrimonial consolidado** consignou **superávit financeiro** (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R\$53.435.185,76;
- 4.8. Foram realizados **163 procedimentos licitatórios** para despesas de R\$70.189.106,59 e, de acordo com o TRAMITA, enviados ao TCE/PB aqueles exigidos pela Resolução Normativa RN - TC 09/2016, não havendo a indicação de irregularidades;
- 4.9. Os investimentos **com obras** e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$18.259.997,65, correspondendo a **12,28%** da despesa orçamentária total;
 - 4.9.01. Foram inspecionadas *in loco* obras que totalizaram R\$11.537.460,97, correspondendo a 63,18% desta despesa. Foram selecionadas as obras cujos valores licitados foram acima de R\$500.000,00, estando o exame completo inserido às fls. 11309/11349;

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 02880/23*

4.9.02. Após a análise das obras, a Unidade Técnica apontou a seguinte conclusão sobre essa temática (fl. 11349):

Ante o exposto, esta auditoria pontua as seguintes observações acerca das obras vistoriadas, nos subitens no corpo deste.

1. Defeitos apresentados após a construção da PRAÇA NA RUA RIO DE JANEIRO

- Sofrível qualidade da tinta (pigmentação) utilizada na pintura do piso da praça em cimento, tendo em vista já está bastante desgastada ("queimada" / desbotada) em toda sua extensão;
- Ausência ou insuficiência de drenagem em uma das quadras de esporte, haja vista o empoçamento de água acumulada após as chuvas, conforme fotografia acima.

2. Orçamentos de obras sub estimados dando margem a muitos aditivos.

4.10. Os **subsídios** recebidos pelo Prefeito somaram R\$216.000,00 e os percebidos pelo Vice-Prefeito foram de R\$108.000,00, não sendo indicado excesso;

4.11. DESPESAS CONDICIONADAS:

4.11.1. FUNDEB: aplicação do montante de R\$45.559.040,86, correspondendo a **72,56%** dos recursos do FUNDEB (R\$62.781.472,25) no pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício. O saldo não comprometido do FUNDEB ao final do exercício foi de R\$7.249.935,80 (11,54% da receita do fundo), não atendendo ao máximo de 10% estabelecido no § 3º do art. 25 da Lei 14.113/2020;

4.11.2. Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE): aplicação do montante de R\$17.399.210,02, correspondendo a **23,38%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R\$74.407.715,05, não atendendo ao mínimo constitucional;

4.11.3. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE): aplicação do montante de R\$20.617.679,72, correspondendo a **29,27%** das receitas componentes da base de cálculo – RIT menos deduções legais (R\$70.437.499,56);



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02880/23

4.11.4. Pessoal (Poder Executivo): gastos com pessoal do **Poder Executivo** de R\$81.057.570,55, correspondendo a **52,97%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$153.012.635,18;

4.11.5. Pessoal (Ente): gasto com pessoal do **Município**, após a inclusão dos gastos do Poder Legislativo, no montante de R\$2.310.546,12 (**1,51%**), totalizou R\$83.368.116,67, correspondendo a **54,48%** da RCL;

4.12. Ao final do exercício, o **quadro de pessoal** ativo do Poder Executivo era composto de 2.431 servidores distribuídos da seguinte forma:

Cargo	Jan	Abr	AH1	Ago	AH2	Dez	AH3	AH
Inativos / Pensionistas	641	642	%	649	1%	654	1%	2%
Efetivo	802	790	-2%	776	-2%	771	-1%	-4%
Eletivo	6	8	33%	8	%	7	-13%	17%
Comissionado	296	259	-13%	257	-1%	258	%	-13%
Contratação por excepcional interesse público	381	725	90%	729	1%	739	1%	94%
À Disposição	2	2	%	2	%	2	%	%
TOTAL	2128	2426	14%	2421	%	2431	%	14%

Fonte: Quadro de Movimentação de Servidores – Sagres - Pessoal

Legenda: AH – Análise horizontal

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

4.14. Sobre o cumprimento da LC 131/2009 e da 12.527/11, o exame do cumprimento das exigências relativas à **Transparência da Gestão Fiscal** e ao **Acesso à Informação** foi objeto de verificação ao longo do acompanhamento, conforme Resolução Normativa RN - TC 02/2019, gerando, conforme o caso, emissão de Alerta;



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02880/23

4.15. A **dívida municipal** ao final do exercício correspondia a **R\$43.714.061,15**, representando **28,56%** da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 14,18% e 85,81%, entre dívida fluante e dívida fundada, respectivamente, com a indicação dos seguintes índices:

Especificação	Apurado		Limite	
	Valor (R\$)	% RCL	Valor (R\$)	% RCL
Dívida Consolidada Líquida	37.513.408,72	24,51	183.615.162,22	120,00%

Fonte: PCA

4.16. Repasse ao **Poder Legislativo** no montante de R\$4.399.074,48, representando **6,98%** da receita tributária do exercício anterior (R\$62.940.024,48), atendendo ao disposto no art. 29-A, da CF/88. O repasse correspondeu a 132,1% do valor fixado no orçamento (R\$3.330.000,00);

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

4.17.1. Quanto ao **Regime Próprio de Previdência Social – RPPS**, administrado pelo **Instituto de Previdência do Município de Queimadas – IPM**, os recolhimentos patronais totalizaram R\$14.860.137,40, estando R\$4.102.581,63 acima do valor estimado de R\$10.757.555,77;

4.17.2. Quanto ao **Regime Geral de Previdência Social** administrado pelo **Instituto Nacional do Seguro Social - RGPS/INSS**, os recolhimentos patronais totalizaram R\$5.958.807,03, estando R\$12.150,81 abaixo do valor estimado de R\$5.970.957,84;

4.18. Houve registro de **denúncias** neste Tribunal:

Tipo	Protocolo	Subcategoria	Estágio
Processo	03355/22	Denúncia	Finalizado
Documento	19872/22	Denúncia	Juntado
Documento	70326/22	Denúncia	Formalizado

Processo TC 03355/22 e Documento TC 19872/22 (anexo): Denúncia sobre irregularidades no Pregão Eletrônico 004/2022. Julgada por meio do Acórdão AC2 – TC 01463/22:

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 02880/23***DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE-PB**

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processos TC 03355/22**, referentes à análise da denúncia manejada pela Senhora RENATA RAMOS BARBOSA MEDEIROS (CPF 706.274.944-39), em face da Prefeitura Municipal de Queimadas, sob a gestão do Prefeito, Senhor JOSÉ CARLOS DE SOUSA RÊGO, sobre a ausência de publicidade referente ao Pregão Eletrônico 004/2022, objetivando a contratação de serviços de abastecimento de água através de carros pipa, cujo certame foi conduzido pelo Pregoeiro, Senhor RICARDO PEREIRA DE LIMA, em que se sagrou vencedora a empresa FACILITY TRANSPORTES LTDA (CNPJ 44.904.773/0001-78), com o preço global de R\$2.127.720,00, **ACORDAM** os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do relator, em:

I) CONHECER da denúncia e **JULGÁ-LA PARCIALMENTE PROCEDENTE**;

II) RECOMENDAR a observância dos prazos previstos na Resolução Normativa RN - TC 09/2016;

III) REMETER cópia desta decisão ao Processo de Acompanhamento da Gestão da Prefeitura Municipal de Queimadas, exercício de 2022 (Processo TC 00384/22), para avaliar a despesa decorrente do Pregão Eletrônico 004/2022 (Processo TC 06474/22);

IV) EXPEDIR COMUNICAÇÃO aos interessados; e

V) DETERMINAR o arquivamento dos autos.

Documento TC 70326/22: denúncia sobre dificuldade de obtenção de documentos junto à Prefeitura. Arquivado seguindo sugestão da Coordenação da Ouvidoria.

5. Ao término da análise envidada, a Auditoria acusou a ocorrência das irregularidades ali listadas (fls. 11375/11376).
6. Notificações de estilo (fls. 11529/11534), com apresentação de defesa por meio do Documento TC 100340/23 (fls. 11544/11915).
7. Após a análise da defesa apresentada, a Auditoria, em relatório de fls. 11923/11981, da lavra do Auditor de Controle Externo (ACE) José Gomes da Silva, sob a chancela do Chefe de Divisão ACE Gláucio Barreto Xavier, concluiu pela permanência das seguintes irregularidades:
 - 7.1. Disponibilidade do FUNDEB ao final do exercício maior do que 10% das receitas do FUNDEB;



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02880/23

- 7.2. Não-aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE);
 - 7.3. Não aplicação do piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública;
 - 7.4. Aumento de contratação temporária;
 - 7.5. Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público;
 - 7.6. Pagamento de gratificação sem previsão legal (Grat. Nat. Trabalho), no montante de R\$1.013.4198,28;
 - 7.7. Defeitos construtivos ou de projetos da obra Praça Rua Rio de Janeiro;
 - 7.8. Planilhas orçamentárias de obras subestimadas;
 - 7.9. Aquisição de medicamentos com data de vencimento inferior a 12 meses, no valor de R\$52.727,48;
 - 7.10. Pagamento de gratificação sem previsão legal (Adicional de Insalubridade);
 - 7.11. Acumulação ilegal de cargos públicos.
8. Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer da lavra do Procurador Manoel Antônio dos Santos Neto (fls. 11984/11990), opinou da seguinte forma: “**1. EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO** à aprovação das contas quanto ao alcance dos objetivos de Governo, assim como a **IRREGULARIDADE** da prestação de contas no tocante aos atos de gestão de responsabilidade do Prefeito do Município de Queimadas, Sr. José Carlos de Sousa Rêgo, relativas ao exercício de 2022; **2. DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL** aos preceitos da LRF; **3. APLICAÇÃO DE MULTA** o gestor supramencionado, com fulcro no art. 56 da LOTCE; **4. COMUNICAÇÃO AO MNISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL** para a adoção das medidas legais pertinentes, diante dos indícios de atos de improbidade administrativa e ilícitos penais; **5 RECOMENDAÇÕES** à Prefeitura Municipal de Queimadas do de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando a reincidências das falhas constatadas no exercício em análise.”.
9. O processo foi agendado para a presente sessão, com as intimações de estilo (fl. 11991).

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 02880/23***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 PLENO

PROCESSO TC 02880/23

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 GESTOR 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, 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*



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02880/23

*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 a autoridade ao exercitar “*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.

Disponibilidade do FUNDEB ao final do exercício maior do que 10% das receitas do FUNDEB.

Ao examinar os aspectos ligados ao FUNDEB, a Unidade Técnica (fl. 11350) indicou como mácula a existência disponibilidades ao final do exercício maior do que 10% das receitas do Fundo. Veja-se quadro elaborado:

Saldo do Fundeb	Valor (R\$)
1. Saldo em 31/12 Conciliado	7.249.935,80
2. Restos a Pagar do Exercício	0,00
3. Ajustes do Saldo (+/-)	0,00
4. Saldo Final Não Comprometido (1-2+3)	7.249.935,80
5. Receitas do Fundeb + Rendimentos	62.781.472,25
6. Percentual (4/5*100)	11,54%

Fonte: Sagres e constatações da Auditoria

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 02880/23*

Ao defender-se (fls. 11546/11547), o Gestor argumentou que não teria sido considerado o montante inscrito em restos a pagar no exercício, cuja quitação se deu com os recursos disponíveis. Considerando tal quantia, o percentual do saldo disponível diminuiria para 7,94%, atendendo o limite legal.

Depois de examinar os argumentos, a Auditoria manteve a mácula, asseverando que os recursos disponíveis, independentemente de a qual exercício se refiram, devem ser utilizados, principalmente em razão da existência de restos a pagar (fls. 11925).

Para o Ministério Público de Contas (fl. 11985), a circunstância atrairia recomendações à gestão municipal, para fins de estrita observância às normas pertinentes. Veja-se o trecho capturado do parecer ministerial:

Corroborando os argumentos da defesa, cumpre registrar que foram computados recursos inscritos em restos a pagar. Isso aliado ao fato que foi o final de um período conturbado de pandemia e sob os efeitos advindos da Lei nº 173/2020 qual limitou os gastos com remuneração de servidores, dentre os quais aqueles afetos à educação.

Tais fatores permitem minimizar a reprovabilidade da conduta, ensejando, no entanto, o envio de recomendação para que seja cumprido o art. 25, § 3º da Lei n.º 14.113/2020, a fim de que se utilizem mais que 90% (noventa por cento) dos recursos recebidos à conta do FUNDEB, no exercício financeiro em que se deu a receita.

No que diz respeito ao saldo do FUNDEB disponível ao término do exercício, assiste razão à defesa ofertada, pois se observa que a Auditoria não incluiu no levantamento os valores inscritos em restos a pagar, de forma que não deduziu o montante a ele referentes. Consultando o SAGRES *online*, observa-se que, tangente aos recursos daquele Fundo, foram inscritos em restos a pagar a importância de R\$2.263.233,12.

Veja-se:



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02880/23

SAGRES ONLINE		Início	Municipal ▾	Sobre	Ajuda	Exercício 2022 ▾
Inscrições de Restos						
Unidade Gestora		⇒		Fonte do Recurso		
Agrupamentos						Soma(Valor Inscrito)
<input type="text"/> ▾						<input type="text"/> ▾
▾ Prefeitura Municipal de Queimadas (43)						R\$ 2.263.233,12
> 540 - Transferências do FUNDEB - Impostos e Transferências de Impostos (41)						R\$ 2.009.331,74
> 542 - Transferências do FUNDEB - Complementação da União - VAAT (2)						R\$ 253.901,38

Nesse contexto, evidencia-se que parte do saldo disponível estava comprometido para a quitação dos restos a pagar. O saldo não comprometido, partindo do quadro elaborado pela Auditoria e deduzindo as inscrições de restos a pagar de R\$2.263.233,12, seria de R\$4.986.702,68 ou 7,94% das receitas do FUNDEB, não havendo cogitar ultrapassagem do percentual estabelecido de 10%.

Não-aplicação do percentual mínimo de 25,00% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

O Órgão de Instrução (fl. 11352) indicou como mácula o não alcance do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Veja-se o quadro produzido pela Auditoria:

Aplicações em MDE	Valor (R\$)
Despesas em MDE	
1. Despesas Custeadas com Recursos do Fundeb (*)	41.851.427,55
2. Despesas Custeadas com Recursos de Impostos	4.963.686,82
3. Total das Despesas em MDE (1+2)	46.815.114,37
Deduções e/ou Adições	
4. Exclusões (-)	0,00
5. Resultado Líquido das Transferências do Fundeb (-)	29.415.904,35
6. Restos a Pagar Inscritos no Exercício sem Disponibilidade Financeira de Recursos do MDE (-)	0,00
7. Outros Ajustes à Despesa (+/-)	0,00
8. Total das Aplicações em MDE (3-4-5-6+7)	17.399.210,02
9. Total das Receitas de Impostos e Transferências	74.407.715,05
10. Percentual de Aplicação em MDE (8/9*100)	23,38%

Fonte: Sagres e constatações da Auditoria

* Nesta linha as despesas custeadas com recursos do Fundeb têm por limite o total das transferências do fundo tendo por origem impostos e transferências.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02880/23

O Gestor, ao defender-se (fls. 11548/11549), solicitou, resumidamente, a inclusão de determinados gastos, quais sejam: **1)** receita de rendimentos de aplicações no montante de R\$1.216.336,38, que teria transitado pela conta do FUNDEB, mas não teria sido considerada no cálculo em MDE; e **2)** valor de R\$846.670,93, relativamente à receita de imposto de renda retido na fonte, obtida a partir da diferença entre o que foi retido na conta do FUNDEB (R\$2.776.577,43) e transferido para a conta de Impostos (R\$1.929.906,50). Ao término das alegações, sustentou que, após a adição dos valores alhures referidos, chegar-se-ia ao percentual de 26,15%, ultrapassando o percentual mínimo exigido. A defesa elaborou o seguinte quadro demonstrativo:

Aplicações em MDE	Valor
Despesa em MDE	
1. Despesa custeada com recursos do FUNDEB	41.851.427,55
2. Despesa Custeada com recursos de Impostos	4.963.686,82
3. Total da despesa em MDE	46.815.114,37
Deduções e/ou adições	
4. Exclusões	0,00
5. Resultado líquido das transferências do FUNDEB	29.415.904,35
6. Restos a Pagar inscritos sem disponibilidades	
7. Outros ajustes a despesa (Despesa com Rendimentos da aplicação da conta FUNDEB (+))	1.216.336,38
7. Outros ajustes a despesa (Receitas de impostos não retiradas da conta (+))	846.670,93
8. Total das aplicações em MDE (3-4-5-6+7)	19.462.217,33
9. Total da Receita de Impostos e Transferências	74.407.715,05
10. Percentual de Aplicação em MDE (8/9*100)	26,15%

A Auditoria manteve a mácula em comento, sob o seguinte fundamento (fl. 11927):

Esta auditoria após analisar os argumentos do defendente tem a informa o seguinte:

Para o cálculo da aplicação em MDE, este Tribunal, segue as determinações da STN.

A aplicação em MDE é o resultado da aplicação das despesas custeadas com recursos do Fundeb, mais as despesas com recursos dos impostos e transferências de impostos, menos o resultado líquido das transferências do Fundeb, onde já estão inclusos todos os impostos e os rendimentos.

Ante o exposto, fica mantida a irregularidade.

Ao se manifestar sobre o tema (fls. 11985/11986), o Ministério Público de Contas acompanhou o levantamento feito pela Auditoria, externando o entendimento de que a eiva atrairia a emissão de parecer contrário à aprovação das contas em exame.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02880/23

A fim de verificar o valor efetivamente aplicado em MDE, realizou-se consulta ao SAGRES, onde foram constatados, a partir das respectivas contas bancárias, os pagamentos concretizados na Função Educação (Função 12). Nesse compasso, foram identificados os seguintes valores:

▼ BB S/A-FPM (149)	R\$ 1.602.778,07	R\$ 22,50	R\$ 1.602.755,57
> Administração Geral (101)	R\$ 879.504,96	R\$ 22,50	R\$ 879.482,46
> Alimentação e Nutrição (42)	R\$ 705.306,07	R\$ 0,00	R\$ 705.306,07
> Ensino Fundamental (4)	R\$ 3.530,00	R\$ 0,00	R\$ 3.530,00
> Educação de Jovens e Adultos (1)	R\$ 1.737,04	R\$ 0,00	R\$ 1.737,04
> Ensino Superior (1)	R\$ 12.700,00	R\$ 0,00	R\$ 12.700,00
BB S/A MDE - C/C 17.081-X (1138)	R\$ 4.459.561,18	R\$ 40.573,67	R\$ 4.418.987,51
> Ensino Fundamental (1127)	R\$ 4.321.925,38	R\$ 38.853,95	R\$ 4.283.071,43
> Educação Infantil (10)	R\$ 137.523,80	R\$ 1.719,72	R\$ 135.804,08
> Administração Geral (1)	R\$ 112,00	R\$ 0,00	R\$ 112,00
▼ PMQ-EDUCAÇÃO INFANTIL (4)	R\$ 215.946,70	R\$ 0,00	R\$ 215.946,70
> Educação Infantil (1)	R\$ 93.026,00	R\$ 0,00	R\$ 93.026,00
> Ensino Fundamental (3)	R\$ 122.920,70	R\$ 0,00	R\$ 122.920,70

A partir dos valores apurados, elaborou-se novo quadro demonstrativo da aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), chegando-se ao percentual de 24,18%, ainda abaixo do patamar mínimo:

Despesas Custeadas com Recursos do Fundeb		41.851.427,55
	879.504,96	5.558.542,84
Despesas Custeadas com Recursos de Impostos	3.530,00	
	4.459.561,18	
	215.946,70	
Total		47.409.970,39
(-)Resultado Líquido das Transferências do Fundeb)		29.415.904,35
Total aplicado		17.994.066,04
Receita Impostos		74.407.715,05
Percentual Aplicado		24,18%
<hr/>		
Contribuição ao FUNDEB		12.435.523,20
Despesas Custeadas com Recursos de Impostos		5.558.542,84
Total		17.994.066,04
Receita de Impostos		74.407.715,05
Percentual		24,18%

A ausência de aplicação dos recursos no percentual mínimo estabelecido leva à emissão de parecer contrário à aprovação das contas em exame.

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 02880/23***Não aplicação do piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública.**

No exame enviado, a Unidade Técnica indicou que a gestão municipal não estaria pagando o piso salarial nacional estabelecido para os profissionais da educação (fl. 11353):

9.3. Outras Verificações quanto à Aplicação de Recursos Voltados à Educação:

Em 2022, para construção de creche, por conta do Convênio nº 0177/2022, o município recebeu R\$ 869.005,67.

O município não cumpriu integralmente com a obrigação de implementar e pagar aos profissionais do magistério o piso nacional da categoria, conforme previsto na Lei Federal nº 11.738/2008 e Art. 206, incisos V e VIII, da Constituição Federal.

Em 2022, a quantidade de pagamentos abaixo do piso a profissionais do magistério foi de 2980, conforme discriminado no Anexo 13, sendo o valor pago em média de R\$ 1.605,32, enquanto que o piso do magistério para a carga horária de 20 horas semanais, era, no ano, igual a R\$ 1.922,81.

Em sua defesa (fls. 11549/11561), o Gestor alegou, resumidamente, que o pagamento do piso salarial seria devido para os profissionais do quadro efetivo que exerciam jornada de trabalho de 40h semanais. Nesse contexto, para aqueles profissionais que trabalhavam com jornada reduzida, a remuneração seria proporcional ao período de labor, de acordo com o legalmente previsto. Sustentou, ainda, que os servidores listados pela Auditoria (anexo 13) se referem a profissionais contratados por excepcional interesse público, com carga horária de trabalho reduzida, percebendo remuneração proporcional. Por fim, aduziu, ainda, que a temática em tela foi objeto de discussão junto ao Ministério Público do Estado e ao Poder Judiciário paraibano (fls. 11553/11554), não tendo sido verificada qualquer irregularidade.

Depois de analisar os argumentos defensivos, a Unidade Técnica não os acatou sob a seguinte alegação de que *“todos os professores devem receber o piso salarial da categoria independente do vínculo com o município”*.

Sobre o assunto, o Ministério Público de Contas teceu o seguinte comentário (fls. 11986):



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02880/23

Constatou-se a não aplicação do piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública. O recebimento do piso salarial nacionalmente estabelecido é direito dos profissionais da educação escolar pública, consoante assegura o art. 206, inciso VIII, da Constituição Federal, regulamentado pela Lei Federal nº 11.738/2008, *in verbis*:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

(...)

VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.

Impende ressaltar que, diante da presente eiva, ao Tribunal de Contas não compete determinar o expresso pagamento do piso, sob pena de usurpação de competência do Poder Judiciário com impactos orçamentários significativos. À Corte de Contas cabe, por outro lado, verificar a não observância das determinações legais, apontar tal omissão como irregularidade, cominar multa ao gestor e representar a quem de direito sobre o descumprimento de obrigação decorrente de lei com efeito remuneratório.

No tocante à cobrança e ao pagamento das verbas salariais, incumbe aos interessados, querendo, pleiteá-los junto à Justiça Comum. Portanto, no âmbito do TCE, a mácula enseja cominação de multa ao Prefeito e recomendação à gestão municipal para atendimento ao disposto na legislação aplicável.

Apesar das alegações expendidas, o Gestor interessado não logrou êxito em comprovar que os pagamentos aos profissionais do magistério estariam adequados, proporcionalmente à carga horária trabalhada, ao piso da categoria. Nesse compasso, consoante indicado pelo *Parquet* de Contas, cabe a **aplicação de multa e expedição de recomendação** para que a mácula não se repita futuramente.

Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público.

Aumento de contratação temporária que deve ser justificado.

Na análise inicial (fls. 11370/11371), no campo da gestão de pessoal, a Unidade de Instrução detectou o aumento no número de pessoas contratadas temporariamente ao longo do ano de 2022, ressaltando não haver justificativa da necessidade temporária, situação caracterizadora de burla à admissão de pessoal por meio de concurso público.

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 02880/23*

Na defesa ofertada (fls. 11561/11566), o interessado argumentou que as contratações temporárias têm previsão constitucional e se deram com base em legislação municipal (Lei 353/2013), servindo para atender excepcional interesse público. Sustentou, ainda, que, diante das disposições da Lei Complementar 173/2020, o Município ficou impedido de realizar concursos públicos no exercício de 2021 para fins de reposição do quadro de pessoal.

A Auditoria (fls. 11947/11948) manteve inalterada a eiva, sob o fundamento de que haveria uma continuidade das contratações, inclusive com acréscimo ao longo dos anos:

Observe-se que no auge da pandemia (2020), o Município apresentava 706 servidores contratados por excepcional interesse público, já no exercício analisado, reduziu muito pouco, baixou para 691 e aumentou no exercício seguinte.

E mais, nota-se a continuidade da forma de contratação, descumprindo a determinação constitucional, especificamente em realização de concurso público, haja vista, verifica-se um percentual relativamente alto de contratados em 2017 (46,50%) que só vem aumentado de maneira que no exercício atual chegou ao patamar de 85,52%, em relação ao montante dos servidores efetivos.

Ante o exposto, no entendimento desta Auditoria, ficam mantidas as irregularidades apontadas nos itens 15.11 e 15.12, no Relatório Inicial.

Ao se pronunciar sobre o tema, o Ministério Público de Contas (fls. 11986/11987) pontuou que a circunstância atrairia multa ao gestor, assim como a expedição das devidas recomendações no sentido de resolver a situação. Vejam-se trechos capturados do parecer ministerial:

Com relação à contratação temporária, no relatório inicial a Auditoria pontuou que o aumento no número de pessoas contratadas temporariamente ao longo de 2022 deveria ser justificado, atentando para a observância dos seguintes aspectos: a) Legislação local editada para regularizar tais contratações; b) Realização de procedimento seletivo simplificado observando os preceitos previstos no caput do art. 37, CF; c) As situações atendidas com as contratações são de fato demandas extraordinárias e temporárias da administração; d) Publicação na imprensa oficial do extrato do instrumento contratual; e) Compatibilidade da remuneração paga com os preceitos legais relacionados a pessoal contratado temporariamente.

Do exame dos autos é possível perceber que o percentual de contratados é significativo, em cotejo com o quantitativo de servidores efetivos, conforme destacado pela auditoria na tabela de fls. 11947. Como não houve a devida comprovação por parte do gestor de que as contratações foram regulares, não há motivos para desconsiderar o que foi apontado pela Unidade de Instrução, restando patente a irregularidade no que toca às contratações por excepcional interesse público, fato ensejador da aplicação de multa ao gestor, com espeque no art. 56, II, da Lei Orgânica do TCE-PB.

**TRIBUNAL PLENO**

PROCESSO TC 02880/23

Decorre do texto constitucional, ser a prévia aprovação em concurso a regra como condição do ingresso no serviço público. Preceitua a Carta Magna, em seu art. 37, II, que: “*a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos*”. Nesse mesmo dispositivo, encontra-se a exceção à regra do concurso público, que consiste nas nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

Além disso, a Carta Magna vigente, abrandando a determinação contida no art. 37, II, permite que União, Estados, Distrito Federal e Municípios efetuem contratações, em caráter temporário, para atender a excepcional interesse público, conforme se observa da dicção do inciso IX do art. 37, *in verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

Conclui-se, a partir da leitura deste inciso IX, pela necessidade de existência de prévia lei para regulamentar os casos de contratação temporária em cada uma das esferas da pessoa de direito público interno. Nessa esteira, é pertinente assinalar o outrora já decidido sobre a matéria pelo Supremo Tribunal Federal:

“A regra é a admissão de servidor público mediante concurso público: CF, art. 37, II. As duas exceções à regra são para os cargos em comissão referidos no inciso II do art. 37, e a contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. CF, art. 37, IX. Nessa hipótese, deverão ser atendidas as seguintes condições: a) previsão em lei dos cargos; b) tempo determinado; c) necessidade temporária de interesse público; d) interesse público excepcional.” (ADI 2.229, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 9-6-2004, Plenário, DJ de 25-6-2004.) No mesmo sentido: ADI 3.430, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 12-8-2009, Plenário, DJE de 23-10-2009.

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.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02880/23

Para 2021, a legislação federal que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), e alterou a Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade da Gestão Fiscal, restringiu a realização de concursos públicos e autorizou as contratações temporárias. Vejamos alguns dispositivos autônomos da Lei Complementar 173, vigentes em 2021:

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

[...]

*IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, **ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento** que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, **as contratações temporárias** de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;*

*V - **realizar concurso público**, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;*

Os efeitos da situação calamitosa ocasionada pela Pandemia do Covid-19 vêm desde o exercício de 2020, estendendo-se pelos exercícios subsequentes. Não obstante, no exercício em comento, depois de já ultrapassada a fase aguda da pandemia, o número de contratados por excepcional interesse público foi ligeiramente elevado.

Nesse contexto, 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 com regra a admissão de pessoal por meio de aprovação em concurso público.

Pagamento de gratificação sem previsão legal (Grat. Nat. Trabalho), no montante de R\$ 1.013.4198,28.

Pagamento de gratificação sem previsão legal (Adicional de Insalubridade).

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 02880/23*

No exame realizado, a Unidade Técnica indicou eivas relacionadas a suposto pagamento indevido de parcelas remuneratórias (gratificações). A primeira indicação fez menção ao pagamento de gratificação por natureza do trabalho, sem que tenha sido apresentada legislação autorizadora (fls. 11366/11367). O segundo registro reportou-se ao pagamento de adicional de insalubridade, a servidores que não se enquadrariam nos casos legalmente previstos (fls. 11365/11366).

Em relação ao pagamento das gratificações pela natureza do trabalho, o Gestor alegou que havia ordenado a realização de estudos para subsidiar a confecção de instrumento normativo, a fim de regulamentar o pagamento da aludida parcela remuneratória. Além disso, argumentou que, à luz de precedentes desta Corte de Contas, a matéria não seria capaz de repercutir nas contas e que poderia ser examinada noutro tipo de processo (fls. 11571/11577).

Já em relação ao pagamento do adicional de insalubridade, a autoridade responsável sustentou que haveria permissivos legais autorizando a concessão daquela parcela remuneratória – Leis Municipais 191/2009, 455/2015, 498/2016 (fls. 11567/11569).

Após analisar os argumentos defensivos, o Órgão Técnico manteve inalteradas as máculas indicadas, consignando que, no caso da gratificação pela natureza do trabalho, houve o reconhecimento pela ausência de comando normativo autorizador (fl. 11961). Quanto ao adicional de insalubridade, apesar de confirmar que alguns dos cargos indicados no relatório inicial estariam alcançados pelas normas municipais que autorizavam o pagamento daquela verba remuneratória, existiam outros cujos pagamentos não estariam legalmente previstos (fls. 11951/11952).

Ao se pronunciar sobre o assunto (fl. 11987), o Ministério Público de Contas externou o entendimento de que caberia aplicação de sanção pecuniária, assim como a determinação para que houvesse a suspensão dos pagamentos não autorizados. Veja-se trecho da manifestação ministerial:

A fixação da remuneração de qualquer cargo, emprego ou função pública depende de lei específica, observada a iniciativa em cada caso. De forma que é defeso aos administradores públicos proceder à pagamento de gratificação sem o amparo legal devido.

As elucubrações se adaptam perfeitamente quando se fala na remuneração pelo serviço prestado, na medida em que vige o princípio da reserva de lei remuneratória. O disposto no sobredito inciso X do art. 37 da CF/88 alterado pela Emenda Constitucional nº 19/98 tem como importante aspecto a exigência de lei ordinária específica para que se fixe ou altere a remuneração dos servidores públicos. A norma constitucional é clara ao exigir lei específica e de iniciativa privativa. Ora, compete ao Chefe do Executivo a iniciativa de leis sobre aumento de vencimentos e, obviamente, da revisão de que cuida o dispositivo mencionado.

Tal situação se impugnou no exercício. E em 2022, o total de gratificações pagas correspondeu a R\$ 1.013.419,28 (DOC TC 79686/23), como demonstrado pelo órgão de instrução.

Assim, vislumbra-se necessária a determinação de suspensão das gratificações ilegais, sem prejuízo da comunicação ao Ministério Público e da aplicação de multa.

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 02880/23*

Consoante bem ponderado pelo *Parquet* de Contas, a fixação da remuneração de servidores públicos deve estar prevista em comando normativo específico, incluindo, conforme o caso, a autorização para a concessão e pagamento de gratificações.

No caso da parcela nominada “gratificação pela natureza do trabalho”, observou-se que a Lei Municipal 191/2009, relativa o Estatuto dos Servidores Municipais (fls. 11688/11732), previu, em seu art. 51, o pagamento de gratificação pela natureza de trabalho. Veja-se:

**SEÇÃO – II
DAS GRATIFICAÇÕES E ADICIONAIS**

Art. 51 – Além do vencimento e das vantagens previstas nesta Lei, serão deferidos aos servidores as seguintes gratificações e adicionais:

- I – gratificação pelo exercício de função de direção, chefia e assessoramento;
- II – gratificação natalina;
- III – revogado;
- IV – adicional pelo exercício de atividades insalubres, perigosas ou penosas;
- V – adicional pela prestação de serviço extraordinário;
- VI – adicional noturno;
- VII – adicional de férias;
- VIII – outros, relativos ao local ou à natureza do trabalho.

Percebe-se que o permissivo legal é genérico, carecendo de uma regulamentação, a fim de fixar as todas as circunstâncias que possibilitariam a concessão da gratificação aos servidores em razão da natureza do trabalho. Nesse compasso, cabe ao Chefe do Poder Executivo adotar as medidas pertinentes para o aperfeiçoamento da legislação municipal, a fim de que o pagamento de gratificações esteja devidamente abrangido pelos instrumentos normativos, não pairando qualquer dúvida sobre a regularidade das concessões das parcelas remuneratórias. Em todo caso, não se trata, em absoluto, de pagamento de gratificação sem previsão legal.

Idêntica situação deve ser aplicada ao pagamento do adicional de insalubridade, já que, apesar de a Auditoria ter identificado a autorização para concessão a determinados cargos, nos termos das Leis Municipais suso citados, existiram pagamentos a servidores não alcançados pela autorização legislativa. Deve, portanto, a gestão municipal adotar providências para a aperfeiçoamento das normas, a fim de que não subsista pagamento de parcelas remuneratórias.

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 02880/23***Defeitos construtivos ou de projetos da obra Praça Rua Rio de Janeiro.****Planilhas orçamentárias de obras subestimadas.**

No levantamento exordial, foi concretizado exame das obras públicas realizadas pela administração municipal, sendo consignado que o Município investiu R\$18.259.997,65, valor equivalente a 12,28% da despesa orçamentária total (fls. 11308/11309).

Outrossim, foi realizada inspeção *in loco*, a partir da qual foram averiguadas as obras cujos valores licitados foram superiores a R\$500.000,00. O exame completo foi inserido às fls. 11309/11349, sendo indicado os seguintes aspectos conclusivos quanto às obras examinadas:

1. Defeitos apresentados após a construção da PRAÇA NA RUA RIO DE JANEIRO

- Sofrível qualidade da tinta (pigmentação) utilizada na pintura do piso da praça em cimento, tendo em vista já está bastante desgastada (“queimada” / desbotada) em toda sua extensão;
- Ausência ou insuficiência de drenagem em uma das quadras de esporte, haja vista o empoçamento de água acumulada após as chuvas, conforme fotografia acima.

2. Orçamentos de obras sub estimados dando margem a muitos aditivos.

Quanto à obra de construção da Praça na Rua Rio de Janeiro, a Unidade Técnica indicou que os custos estavam aceitáveis (fl. 11329), porém questionou a qualidade da tinta utilizada para pintura do piso, assim como impugnou a drenagem de uma das quadras esportivas, a qual acumularia bastante água após as chuvas.

Sob outra enfoque, em termos gerais, o Órgão Técnico questionou o fato de existirem muitos aditivos para aumento de valores nos contratos firmados, aduzindo, pois, que os orçamentos das obras estariam subestimados. Veja-se trecho do registro feito pela Unidade Técnica (fls. 11348/11349):

No entender desta auditoria, o mecanismo do aditivo é uma exceção, mas pareceu mais uma regra haja vista que apenas três obras no conjunta de 19 analisadas apresentaram aditivos de valores. Em sua maioria alegando as condições geológicas e topográficas do terreno desfavorável. Realmente se comprovou *in loco* terrenos muito acidentados e com solos diversificados, ora rocha, ora argila, demandando movimentação de terra, construção de muros de arrimo, e outras regularizações que oneram o orçamento da obra.

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 02880/23*

Considerando-se que o gestor e o seu corpo técnico tem conhecimento destas condições, ao elaborar o orçamento da obra deve ter em mãos um levantamento geotécnico e topográfico para evitar o uso indiscriminado de aditivos e até distrato como ocorreu.

Ao defender-se, acerca da construção da Praça acima referida, o Gestor alegou (fls. 11584/11586) que, quando da licitação, a gestão municipal não poderia especificar e/ou optar por determinadas marcas de tintas a serem utilizadas pelos licitantes. Ainda, aduziu que se trata de um equipamento de uso diuturno severo, com espaço aberto sujeito às intempéries, o que justificaria o desgaste verificado. Além disso, argumentou que a administração municipal, por meio da Secretaria de Infraestrutura, promove manutenções periódicas, visando ampliar a vida útil dos equipamentos públicos.

Quanto à questão da insuficiência da drenagem, alegou tratar-se de equipamento que não possui cobertura e que o acúmulo d'água de seu em razão das grandes chuvas que ocorreram em meados de 2023, situação excepcional. No mais, colacionou, na peça defensoria, imagens fotográficas, demonstrando a atual situação da aludida Praça (fls. 11586/11588).

No que tange às planilhas orçamentárias subestimadas, argumentou que em apenas três das dezenove obras examinadas existiram aditivos contratuais para acréscimo de valores, pontuando que estes ocorreram em razão da readequação dos projetos estruturais decorrentes das condições geológicas e topográficas dos terrenos (fl. 11589).

Apesar das alegações defensivas, a Unidade de Instrução manteve inalterado seu entendimento (fls. 11970/11976).

Por seu turno, para o *Parquet* de Contas, as circunstâncias em comento atrairiam a expedição de recomendações para o aprimoramento da gestão. Veja-se trecho do pronunciamento ministerial (fl. 11988):

Apontou a Auditoria que a “Construção de uma Praça na Rua Rio De Janeiro” possui 2 supostas irregularidades a saber: 1) sofrível qualidade da tinta; 2) insuficiência de drenagem em uma das quadras de esporte. Além disso, observou que quase todas as obras do município tiveram aditivos contratuais, no que aduz que as planilhas originais são subestimadas ou mal elaboradas.

Decerto, a utilização dos recursos deve ser a mais eficiente possível, no entanto, é notória a dificuldade que a administração pública tem de realizar as obras dentro dos padrões desejados de qualidade, custos e prazos.

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 02880/23*

As modificações em projetos realizadas na fase de execução da obra geralmente resultam em aditamentos do prazo de execução e do valor orçado. Para se minimizar estes problemas é necessário tratar as suas diversas origens, tanto na fase de obra quanto na fase de projeto. Falhas no escopo de uma obra pública, certamente, podem gerar prejuízos incalculáveis ou aditamentos sucessivos, contrariando a Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000 (BRASIL, 2000), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

Recomenda-se, portanto, o aprimoramento da gestão do processo de projeto, associado a uma maior coerência em estabelecer os prazos das obras, além do melhoramento dos processos de composição de itens e revisões de projetos a fim de contribuir para uma potencial redução de aditamentos contratuais de valor e prazo em edificações públicas, com a consequente melhoria da qualidade das obras e melhor uso dos recursos públicos.

Com feito, consoante bem ponderado pelo Órgão Ministerial, para as questões ora tratadas, cabe a **expedição de recomendações** à administração municipal, a fim de que adotes medidas para o aperfeiçoamento da gestão pública, de forma a evitar as circunstâncias indicadas.

Aquisição de medicamentos com data de vencimento inferior a 12 meses.

A Auditoria (fls. 11355/11356), a partir de consulta realizada no Painel de Medicamentos, disponibilizado por este Tribunal de Contas, identificou medicamentos adquiridos com validade próxima da data do vencimento, no montante de R\$52.727,48, contrariando orientação do SUS e da Anvisa, de que os lotes de medicamentos tenham validade de no mínimo doze meses.

O Gestor (fls. 11589/11591) alegou que se tratavam de medicamentos de alta rotatividade, de forma que a utilização se daria bem antes da data de validade. Aduziu, ainda, que a municipalidade possuía sistema de controle capaz de mapear o estoque dos medicamentos, de tal forma que estes seriam utilizados antes do término da data de validade. Por fim, argumentou que: *“a) a quantidade de produtos representa quantidade ínfima, quando comparada ao total adquirido; b) não foi localizado nenhum produto vencido na farmácia básica do Município; e c) não se constatou a ausência de insumos serem os medicamentos de alta rotatividade”*.

A Auditoria (fl. 11978) considerou os argumentos defensivos atenuantes (alta rotatividade do uso de medicamentos), mas manteve o apontamento.

O Ministério Público de Contas considerou o fato passível de recomendação (fls. 11988/11989). Eis os trechos do seu parecer:

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 02880/23*

Foi identificado, por meio do Painel de Acompanhamento de Gestão — disponibilizado na página oficial do Tribunal de Contas do Estado — deficiência na implementação do controle de estoque de medicamentos, uma vez que grande parte destes foram adquiridas seja com prazo de validade próxima ao ou muito próxima ao vencimento.

Sobre tal fato é de se oficial a Secretaria de Vigilância Sanitária, órgão federal que compõe o Ministério da Saúde, para verificação das medidas cabíveis a vista de suas competências, sem prejuízo de recomendação para aprimoramento da gestão.

Sobre os objetivos descritos no Painel de Medicamentos, disponível na página eletrônica deste Tribunal de Contas (<https://sagres.tce.pb.gov.br/paineis-medicamentos/>), veja-se o seguinte registro:

Por que investigar o perfil das aquisições públicas no setor de saúde?

Compras de medicamentos e insumos farmacêuticos fora do prazo de validade ou próximos ao vencimento reduzem a eficácia de tratamento, podendo gerar consequências negativas no quadro clínico dos pacientes, ou mesmo levá-los à morte, a depender das circunstâncias médicas e individuais.

Na perspectiva dos fornecedores, esse tipo de prática pode distorcer o mercado de licitações, visto que os proponentes que fazem uso da estratégia de fornecer produtos próximos ou fora do prazo de validade podem levar vantagem na proposta de preço e, assim, aumentar as chances de lograr êxito no certame. Portanto, a mencionada estratégia pode ser enquadrada como uma prática anti-competitiva e com potencial efeito danoso no quadro de saúde da população.

Por outro lado, é dever do comprador (gestor público) conferir a data de validade dos medicamentos (e de qualquer outro item adquirido pela gestão), levando em conta as informações constantes nas caixas dos produtos ou, quando for o caso, na própria nota fiscal. Ademais, mesmo o produto estando dentro do prazo de validade, é interessante verificar o prazo máximo de consumo remanescente do bem, dado que existe um tempo para a distribuição e efetivação do uso, de modo que as necessidades e peculiaridades da logística de utilização do produto podem fazer com que o item seja de fato consumido fora do prazo.

Nesse contexto, transações recorrentes envolvendo grandes numerários de produtos sem especificação de data de fabricação, data de validade e lotes podem sugerir práticas ilícitas, a exemplo de emissão de notas fiscais frias ou uma forma de dificultar a conferência sobre o prazo de consumo do medicamento e de insumos hospitalares e farmacêuticos.

Conforme se observa, trata-se de uma importante ferramenta gerencial para subsidiar a tomada de decisão da gestão pública, no sentido de imbuir melhores resultados econômicos na aquisição de medicamentos e insumos farmacêuticos e, principalmente, primar pela qualidade dos produtos adquiridos evitando-se transtornos à saúde das pessoas.

Cabem, pois, recomendações, para que a gestão utilize o Painel de Medicamentos nas aquisições de medicamentos e insumos farmacêuticos.

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 02880/23***Acumulação ilegal de cargos públicos.**

A partir das informações constantes dos Painéis de Acompanhamento de Gestão, em sede de relatório exordial (fls. 11357/11365), o Órgão Técnico apontou a existência de diversos servidores acumulando vínculos públicos (relação às fls. 11358/11365).

Em sua defesa (fls. 11577/11584), o Gestor aduziu que havia tomado as devidas providências, inclusive com a designação de comissão par apurar a situação dos servidores que se encontravam acumulando vínculos públicos.

Depois de examinar as alegações defensivas, a Unidade de Instrução manteve a mácula em comento, em razão de nem todos os casos de acúmulo terem sido devidamente esclarecidos (fl. 11970).

Sobre o assunto (fls. 11987/11988), o *Parquet* de Contas consignou que a gestão havia comprovado a adoção de medidas para analisar as acumulações, sugerindo recomendação para o acompanhamento dos casos nos exercícios seguintes:

Tendo em vista que o gestor apresentou procedimentos administrativos e instauração de sindicância de apenas parte do universo de suspeitas de ilegalidades, sugere-se que se reitere o acompanhamento das acumulações de cargos públicos no exercício seguinte.

A acumulação remunerada de cargos é permitida pela Lei Maior, em seu art. 37, XVI. Contudo, o permissivo constitucional traz claramente as hipóteses em que tal possibilidade é cabível, lembrando-se sempre da compatibilidade de horários. Assim dispõe o texto constitucional:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

a) a de dois cargos de professor;



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02880/23

b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;

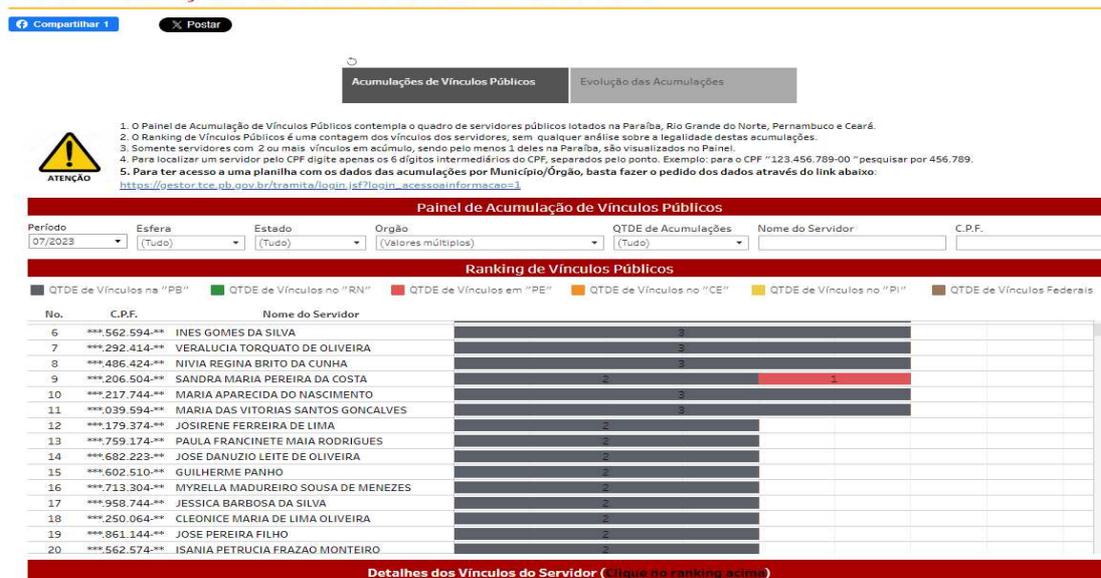
c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;

No caso em comento, restou evidenciado que a gestão municipal adotou providências preliminares para apuração das acumulações de vínculos existentes, demonstrando que algumas das situações indicadas pela Auditoria foram devidamente resolvidas. Necessário, pois, que a administração dê continuidade à averiguação, fazendo-a, inclusive, rotineiramente, a fim de impedir que as acumulações indevidas continuem a existir.

A título de informação, em consulta aos Painéis de Acompanhamento da Gestão, ferramentas produzidas por esta Corte de Contas e disponíveis no seu Portal da internet (<http://tce.pb.gov.br/paineis/paineis-de-acompanhamento>), é possível verificar dados relacionados ao acúmulo de cargos públicos.

Segundo as informações ali existentes, no âmbito do Poder Executivo Municipal, no período de consulta disponibilizado (julho de 2023), existem 366 servidores acumulando, no mínimo, dois vínculos. Dentre esses servidores, observa-se que 11 (onze) estão cumulando três ou mais vínculos públicos:

ACUMULAÇÃO DE VÍNCULOS PÚBLICOS



Cabem, pois, as devidas **recomendações** e a verificação da resolução das acumulações irregulares no Processo de Acompanhamento da Gestão de 2024 da Prefeitura.

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 02880/23*

À luz da legislação e da jurisprudência assentada nesta Corte de Contas, notadamente em face do Parecer Normativo PN - TC 52/2004, o não alcance do percentual mínimo na aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) justifica a reprovação das contas.

Por todo o exposto, sobre a PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO ADMINISTRATIVA DE RECURSOS PÚBLICOS, a cargo do Senhor **JOSÉ CARLOS DE SOUSA RÊGO**, na qualidade de Prefeito e Ordenador de Despesas do Município de **Queimadas**, relativa ao exercício de **2022**, VOTO no sentido de que este Tribunal decida:

I) DECLARAR O ATENDIMENTO INTEGRAL às exigências da LRF;

II) JULGAR IRREGULARES 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, em razão do não alcance do percentual mínimo na aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE);

III) APLICAR MULTA de R\$2.000,00 (dois mil reais), valor correspondente a **30,67 UFR-PB** (trinta inteiros e sessenta e sete centésimos de Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba), contra o Senhor **JOSÉ CARLOS DE SOUSA RÊGO** (CPF 601.863.644-15), com fulcro no art. 56, II, da LOTCE 18/93, em razão do não alcance do percentual mínimo na aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e do descumprimento do piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, **ASSINANDO-LHE O PRAZO de 30 (trinta) dias**, contado da publicação desta decisão, para recolhimento da multa ao Tesouro do Estado, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva;

IV) RECOMENDAR a adoção de providências no sentido de evitar as falhas diagnosticadas pela Unidade Técnica e guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, bem como às normas infraconstitucionais;

V) COMUNICAR a decisão à Procuradoria Geral de Justiça; e

VI) 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.

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 02880/23***DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB**

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 02880/23**, sobre a Prestação de Contas de Gestão Administrativa de Recursos Públicos, a cargo do Senhor **JOSÉ CARLOS DE SOUSA RÊGO**, na qualidade de Prefeito e Ordenador de Despesas do Município de **Queimadas**, relativa ao exercício de **2022**, **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 INTEGRAL às exigências da LRF;

II) JULGAR IRREGULARES 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, em razão do não alcance do percentual mínimo na aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE);

III) APLICAR MULTA de **R\$2.000,00** (dois mil reais), valor correspondente a **30,67 UFR-PB¹** (trinta inteiros e sessenta e sete centésimos de Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba), contra o Senhor **JOSÉ CARLOS DE SOUSA RÊGO** (CPF 601.863.644-15), com fulcro no art. 56, II, da LOTCE 18/93, em razão do não alcance do percentual mínimo na aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e do descumprimento do piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, **ASSINANDO-LHE O PRAZO de 30 (trinta) dias**, contado da publicação desta decisão, para recolhimento da multa ao Tesouro do Estado, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva;

IV) RECOMENDAR a adoção de providências no sentido de evitar as falhas diagnosticadas pela Unidade Técnica e guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, bem como às normas infraconstitucionais;

V) COMUNICAR a decisão à Procuradoria Geral de Justiça; e

VI) 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.

¹ Regimento Interno do TCE/PB. Art. 140. (...) § 2º. O Acórdão que resultar em imposição de multa ou condenação do responsável ao ressarcimento de valores aos cofres públicos deverá indicar necessariamente o valor do débito em moeda corrente na data da imputação e no correspondente valor em Unidade Financeira de Referência (UFR-PB), ou outro índice que, por determinação legal ou opção do Tribunal, substitua-o como indexador. Valor da UFR-PB fixado em 65,21 - referente a janeiro de 2024, divulgado no site oficial da Secretaria de Estado da Receita da Paraíba (<https://www.sefaz.pb.gov.br/info/indices-e-tabelas/ufr-pb>).

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 02880/23*

Registre-se, publique-se e cumpra-se.
TCE – Sessão Presencial e Remota do Tribunal Pleno.
João Pessoa (PB), 31 de janeiro de 2024.

Assinado 1 de Fevereiro de 2024 às 07:51



Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
PRESIDENTE

Assinado 31 de Janeiro de 2024 às 15:57



Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR

Assinado 1 de Fevereiro de 2024 às 08:24



Marcílio Toscano Franca Filho
PROCURADOR(A) GERAL