



PROCESSO TC N.º 08337/20

Natureza: Prestação de Contas Anuais
Unidade Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Água Branca
Gestor(a): Everton Firmino Batista
Exercício: 2019

EMENTA: Direito Constitucional, Administrativo e Financeiro. Município de Água Branca – Poder Executivo – Prestação de Contas Anuais – Exercício de 2019. Irregularidades constatadas pela Auditoria. Aplicação em MDE abaixo de percentual constitucional. Recolhimento a menor de obrigações patronais ao Regime Geral de Previdência. Outras irregularidades. MPC. Emissão de parecer contrário à aprovação das contas de governo. Irregularidade das contas de gestão. Declaração de atendimento parcial à LRF. Aplicação de multa ao Prefeito. Comunicações. Recomendações.

PARECER Nº 01053/21

1. RELATÓRIO

Cuidam os presentes autos de **Prestação de Contas**, referente ao **exercício de 2019**, da **Prefeitura Municipal de Água Branca**, sob responsabilidade do Sr. **Everton Firmino Batista**.

1/12



PROCESSO TC N.º 08337/20

Anexação do Processo de Acompanhamento de Gestão da Unidade Orçamentária referente, PROC TC nº 00244/19, incluindo o Relatório Prévio de PCA relacionando irregularidades.

Prestação de Contas e defesa apresentadas (fls. 2790 - 3304).

Relatório PCA-Análise Defesa, seguido de Relatório de Complementação de Instrução que o retificou (fl. 5160 – 5305).

Defesa ofertada (Doc nº 13307/21).

Ao analisar os esclarecimentos prestados, o Órgão e Instrução emitiu o derradeiro Relatório de Análise Defesa (fl. 5667 – 5696), concluindo pela subsistência das seguintes irregularidades:

DAS IRREGULARIDADES REMANESCENTES DO RELATÓRIO PRÉVIO

- *Baixa realização de investimentos (item 1.1);*
- *Existência de retenções em favor do RGPS não repassadas no valor de R\$ 4.066,27 (item 1.2);*
- *Existência de necessidade de financiamento ao RPPS, posto que suas receitas orçamentárias são inferiores as suas despesas orçamentárias (item 1.3);*
- *Redução das disponibilidades vinculadas ao RPPS indicando sua descapitalização (item 1.4)*

DAS IRREGULARIDADES ORIUNDAS DO RELATÓRIO DE ANÁLISE DA PCA

- *Não aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (item 2.1);*
- *Acumulação ilegal de cargos públicos (item 2.2);*
- *Omissão de valores da dívida fundada no total de R\$ 37.355,79 (item 2.4);*
- *Não recolhimento de contribuição previdenciária do empregador a instituição de previdência no total de R\$ 56.426,37 (item 2.5);*



PROCESSO TC N.º 08337/20

- *Não recolhimento de contribuição previdenciária do empregador a instituição de previdência no total de R\$ 319.037,20 (item 2.6);*

A seguir, os autos vieram ao Ministério Público para pronunciamento.

É o relatório. Passo a opinar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

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

O Corpo de Instrução calculou em 24,45% da receita de impostos, inclusive os transferidos, com aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), não atendendo a mandamento constitucional de aplicação mínima de 25% desta base de cálculo.

Pois bem, nos termos do que já foi exposto de forma cirúrgica pela Auditoria em seu relatório de análise de defesa, a despesa com PIS/PASEP não integra a base de cálculo do índice de aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, sendo a sua natureza alheia à finalidade do MDE.

Da mesma forma, a legislação aplicável não permite a inclusão de pagamentos de restos a pagar de exercícios anteriores, excluídos no cálculo de MDE à época da despesa, em razão de ausência de disponibilidades financeiras para saldá-los, tampouco do pagamento de dívidas com parcelamentos realizados junto ao Órgão Previdenciário.



PROCESSO TC N.º 08337/20

Merece comentar a respeito do cálculo, que a Auditoria agiu corretamente ao não incluir as despesas com o ensino superior nos cálculos da MDE.

Conforme o Sistema SAGRES, em 2019, a Prefeitura dispendeu R\$ 170.200,00 com o ensino superior, na fonte “1001 – Recursos Ordinários – Recursos do Exercício Corrente”, sendo quase a totalidade ao pagamento de bolsas a alunos. Esta despesa, a princípio, classifica-se como MDE, nos termos da Lei de diretrizes e bases da educação, Nº 9.394/96:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a: (...)

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

Ocorre que, a LDB também é clara ao afirmar que o Município só deve atuar no ensino não prioritário, quando atendido os requisitos constitucionais de investimento mínimo em sua área de competência. Veja-se:

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino

Destarte, verifica-se que o cálculo da Auditoria quanto à aplicação em MDE não merece reparo, estando em conformidade com todo o embasamento legal a respeito.



PROCESSO TC N.º 08337/20

Poder-se-ia sustentar a relevação da eiva em função do baixo valor envolvido, uma vez que o percentual de aplicação atingido foi de 24,45%, restando uma diferença de “apenas” 0,55% para atendimento do índice de MDE.

Esta interpretação, além de simplista, se mostra demais benevolente e generosa com o Gestor, porém carrasca com a população municipal. É o que se conclui ao se analisar a questão sobre outros prismas e ângulos.

Primeiro, como enfatiza a Constituição Federal em seu art. 212, os municípios devem aplicar em manutenção e desenvolvimento de ensino “**nunca menos**” que 25% “**no mínimo**” da receita de impostos e transferências. Sendo redundante afirmar que este **é o menor percentual possível**, podendo e devendo se investir valor maior, especialmente considerando a atual situação da educação no país.

Ademais, constata-se que o Gestor foi alertado em diversas oportunidades por este Tribunal ao longo de 2019, a respeito da aplicação aquém do devido em MDE. Veja-se:

- ALERTA - 02463/19 (publicado em 16/12/2019) – fl. 2647
“8.5. Aplicações em MDE inferiores ao mínimo constitucional (25% das receitas de impostos e transferências de impostos) v. quadro 7”.
- ALERTA - 01838/19 (publicado em 22/10/2019) – fl. 2418
“8.4. Aplicações em MDE inferiores ao mínimo constitucional (25% das receitas de impostos e transferências de impostos) v. quadro 7”.
- ALERTA - 1096/19 (publicado em 09/09/2019) – fl. 2143
“8.4. Aplicações em MDE inferiores ao mínimo constitucional (25% das receitas de impostos e transferências de impostos) v. quadro 7”.



PROCESSO TC N.º 08337/20

- ALERTA - 00244/19 (publicado em 01/08/2019) – fl. 1803/1806

“ALERTA. Acompanhamento da gestão. Aplicação de recursos de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Pendências identificadas. Necessidade de medidas preventivas e corretivas. Emissão de Alerta.”.

Para além da importante, porém não profunda, análise dos valores envolvidos, este Tribunal identificou sérias falhas no Plano Educacional do Município de Água Branca que ensejariam investimento tanto financeiro como em políticas públicas. Destaque-se a seguir algumas destas “pendências” identificadas e comunicadas ao Gestor através do ALERTA TC N° 1029/19, de 24 de julho de 2019 (fl. 1792 - 1796)

- *descumprimento da taxa de atendimento da Pré-Escola em 216 municípios, relacionados no Doc. TC N° 08659/19;*
- *necessidade de realizar levantamento da demanda manifesta por educação infantil em creches e pré-escolas, como forma de planejar e verificar o atendimento;*
- *necessidade de instituir Comitê Gestor (em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde, proteção à infância, adolescência e juventude etc.) para acompanhar a Busca Ativa de crianças de até 5 anos que estão fora da escola, ressaltando-se que os registros administrativos e cadastros do DATASUS podem ser utilizados e que a adesão ao Selo UNICEF, Edição 2017- 2020, disponibiliza plataforma gratuita para este fim;*
- *necessidade de instituir Comitê Gestor (em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde, proteção à infância, adolescência e juventude etc.) para acompanhar a Busca Ativa da população de 06 a 14 anos que está fora da escola, ressaltando-se que os registros administrativos e cadastros do DATASUS podem ser utilizados e que a adesão ao Selo UNICEF, Edição 2017- 2020, disponibiliza plataforma gratuita para este fim;*
- *infraestrutura das escolas que oferecem Ensino Fundamental, para:*

6/12



PROCESSO TC N.º 08337/20

- (i) implementar mecanismos de diagnóstico e planejamento da execução de obras e serviços necessários;*
- (ii) ampliar e aprimorar a estrutura administrativa voltada para execução de obras e serviços necessários à infraestrutura das escolas;*
- (iii) prover recursos em conformidade com o diagnóstico e o planejamento elaborado;*
- *necessidade de acompanhamento sistemático e individualizado do nível de alfabetização dos estudantes da rede municipal e de incremento das estratégias adotadas para melhoria da aprendizagem, de forma a alcançar a meta de alfabetizar a totalidade das crianças;*
- *necessidade de acompanhamento, sistemático e por escola da rede municipal, das notas do IDEB (EF I, EF II e EM) e de incremento das estratégias adotadas para melhoria;*

Ora, agindo este Tribunal de Contas, de forma competente e diligente, efetivamente acompanhando e alertando o Gestor ao longo do exercício sobre possíveis falhas em suas contas, não há que se relevar irregularidade tão grave e prejudicial ao povo municipal, que carrega as nefastas consequências das más decisões de seus Administradores.

A irregularidade em comento contraria o art. 212 da Carta Magna Federal, a seguir transcrito:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Importa acrescentar que o Parecer Normativo PN TC 52/04, que uniformiza a interpretação e análise pelo Tribunal de alguns aspectos inerentes às Prestações de Contas dos Poderes Municipais classifica a irregularidade como motivo para emissão de parecer contrário à aprovação de contas de Prefeitos:

PARECER NORMATIVO PN-TC- 52/2004.



PROCESSO TC N.º 08337/20

Constituirá motivo de emissão, pelo Tribunal, de PARECER CONTRÁRIO à aprovação de contas de Prefeitos Municipais, independentemente de imputação de débito ou multa, se couber, a ocorrência de uma ou mais das irregularidades a seguir enumeradas

2.3. não aplicação dos percentuais mínimos de receita em MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (art. 212, CF) e em AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE (art. 198, CF);

Acumulação ilegal de cargos públicos

Relatou a Auditoria a existência de servidores da Prefeitura Municipal de Água Branca acumulando outro cargo público de forma ilegal.

Sobre o assunto, o Exmo. Relator das presentes contas emitiu dois alertas ao longo do exercício de 2019 para a tomada de medidas pela Gestão (ALERTA TC Nº 645/19, de 18/06/2019; e ALERTA TC Nº 1374/19, de 13/09/2019).

Em sua Defesa o Gestor apresentou documentos e esclarecimentos informando que alguns servidores estariam cedidos a outros órgãos, outros em acúmulos compatíveis com as normas, e que para os demais a Prefeitura abriu procedimento administrativo para regularização, entretanto, em virtude da pandemia do COVID-19 e em atendimento a decreto municipal, tais procedimentos foram temporariamente suspensos.

É o caso de se expedir recomendações para que o gestor tome as providências cabíveis, sem prejuízo de que, no âmbito do processo de acompanhamento de gestão da Prefeitura Mirim, a situação posta de possível acumulação seja examinada, com vistas a confirmar se os casos apontados por irregulares restam, de fato, caracterizados, e se as providências necessárias por parte do gestor foram tomadas.



PROCESSO TC N.º 08337/20

Não recolhimento de contribuição previdenciária do empregador a instituição de previdência no total de R\$ 56.426,37 (item 2.5);
Não recolhimento de contribuição previdenciária do empregador a instituição de previdência no total de R\$ 319.037,20 (item 2.6);

Segundo o Órgão de Instrução, o Gestor deixou de recolher contribuição previdenciária do empregador ao Regime Próprio de Previdência (RPPS) e ao Regime Geral (INSS) nos valores, respectivamente, de R\$ 56.426,37 e R\$ 319.037,20.

Sobre a obrigação previdenciária junto ao RPPS, tem-se que o montante calculado como não recolhido é de apenas 4,21% do estimado (R\$ 1.339.843,55). Considerando o cálculo estimativo e aproximado realizado pela Auditoria para fins de análise da prestação de contas, entende-se que a diferença pode ser considerada como dentro uma aceitável margem de erro.

O mesmo não se pode afirmar em relação ao INSS, uma vez que a parte empregador não repassada ao Regime Geral (R\$ 319.037,20) atingiu 26,05% do devido (R\$ 1.224.534,07). O próprio Gestor, em sua peça defensiva, afirma ter recolhido em “na ordem de 69%” do devido.

Ressalte-se que a eiva foi objeto do ALERTA TC N° 1345/19, publicado em 12/09/2019, por este Egrégio Tribunal.

A falha identificada constitui motivo para a emissão de parecer contrário à aprovação das contas de governo e implicam na irregularidade das contas de gestão, com fundamento no Parecer Normativo nº 52/2004, item 2.5.

Como a falta de recolhimento de contribuições previdenciárias tratada nos autos diz respeito à contribuição federal (regime geral de previdência social), de responsabilidade da União, deve ser comunicada à competente Delegacia da Receita Federal do Brasil na Paraíba, para a devida análise e tomada de providências que entender cabíveis.



PROCESSO TC N.º 08337/20

Não obstante ser federal a atribuição para aferir o quantum devido e apurar o tributo não recolhido, tendo em vista os fortes indícios de gestão irresponsável, com prejuízos ao Ente, mostra-se cabível a imposição de multa à gestora, nos termos da LOTCE/PB (art. 56, II).

Baixa realização de investimentos

A princípio não se verifica, propriamente, irregularidade do Gestor, mas observação atinente a qualidade do gasto da gestão.

É que a Auditoria, ao comparar o montante planejado na Lei Orçamentária Anual (LOA) com as despesas efetivamente realizadas em investimentos, constatou um descompasso de mais de 90%. Precisamente, apenas 8,33% do montante destinado em lei para a realização de investimentos foi executado.

Apesar de muito relevante, tal informação não deve ser analisada sobre este único prisma. Faz-se preciso, à guiza de exemplo e como mencionado pela Defesa em outras palavras, cotejar a informação com a realização das receitas previstas para investimentos, o que não foi feito.

De qualquer forma, entende-se relevante a expedição de recomendações aos Poderes Legislativo e Executivo para aprimoração da elaboração da LOA.

**Existência de retenções em favor do RGPS não repassadas no valor de R\$ 4.066,27;
Existência de necessidade de financiamento ao RPPS, posto que suas receitas orçamentárias são inferiores as suas despesas orçamentárias;
Redução das disponibilidades vinculadas ao RPPS indicando sua descapitalização;**

Por fim foram relatadas algumas irregularidades relativas ao RPPS que, salvo juízo diverso, não devem afetar a análise das presentes contas.



PROCESSO TC N.º 08337/20

Sobre uma diferença de R\$ 4.066,27 nas retenções em favor do RGPS não repassadas, verifica-se tratar-se de valor irrisório, incapaz de caracterizar negligência ou má fé do gestor.

Já as eivas referentes a necessidade de aumento da receita do órgão e possível descapitalização devem ser tratadas nas contas do RPPS, apurando-se a responsabilidade de cada gestor individualmente – tanto do Presidente do Instituto, quando do Prefeito Municipal, processo TC nº 08572/20.

- **Omissão de valores da dívida fundada no total de R\$ 37.355,79 (item 2.4);**

Sobre a omissão de dívida fundada no valor de R\$ 37.355,79, sendo R\$ 5.396,70 junto à Energisa e R\$ 31.959,09 à CAGEPA, expeça-se recomendação para correção.

3. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, sopesando-se todos os pontos aqui discutidos, opina este membro do Ministério Público de Contas no sentido da:

- **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 Municipal de Água Branca, Sr. Everton Firmino Batista**, relativas ao exercício de **2019**, em vista das irregularidades evidenciadas nos autos;
- **DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL** aos preceitos da LRF;
- **APLICAÇÃO DE MULTA** ao mencionado gestor, com fulcro no art. 56, inciso II, da LOTCE/PB;



PROCESSO TC N.º 08337/20

- **COMUNICAÇÃO** ao Ministério da Previdência e ao Ministério Público Comum acerca da falha referente à ausência de pagamento das contribuições previdenciárias, para atuação cada qual dentro de suas áreas de competências.
- **EMISSÃO DE RECOMENDAÇÕES** ao Prefeito Municipal de Água Branca, no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal e das normas infraconstitucionais, evitando a reincidência das falhas constatadas no exercício em análise.

João Pessoa, 15 de julho de 2021.

MANOEL ANTÔNIO DOS SANTOS NETO

Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCE/PB