



PROCESSO TC N.º: 03185/23

PARECER N.º: 0574/24

Natureza: Prestação de Contas Anuais – PCA

Exercício: 2022

Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Água Branca

Responsável: Everton Firmino Batista

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. PREFEITURA MUNICIPAL DE ÁGUA BRANCA. PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXERCÍCIO DE 2022. MÁCULAS REMANESCENTES. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. PARECER PELA REPROVAÇÃO DAS CONTAS DE GOVERNO. MULTA. CONCESSÃO DE PRAZO. RECOMENDAÇÕES.

P A R E C E R

1. RELATÓRIO

Versam os presentes autos acerca da Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Água Branca, referente ao exercício financeiro de 2022, de responsabilidade do Sr. **Everton Firmino Batista**, Prefeito.

A área técnica realizou a análise da Prestação de Contas por meio do Relatório Inicial, às **fls. 3882/3932**, na qual identificou diversas irregularidades, apontando pela necessidade da manifestação do responsável quanto às referidas máculas.

Despacho, às **fls. 3933/3934**, pela citação do responsável, com vistas à apresentação dos esclarecimentos e/ou documentos solicitados pela Auditoria no tocante às inconformidades apontadas no relatório técnico.

O Sr. Everton Firmino Batista, Prefeito do Município, por intermédio de seu causídico, apresentou defesa às **fls. 3942/7048**.

O Corpo Técnico de Instrução, ao perscrutar a documentação encartada aos autos em sede de análise de defesa, **fls. 7069/7093**, concluiu pelo seguinte:

4.1 Irregularidades sanadas

1. Aumento de contratação temporária que deve ser justificado (Item 11.2 do RI);

4.2 Irregularidades mantidas com alteração de valor

2. Não-aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) (Item 9.2 do RI);

3. Não recolhimento da contribuição previdenciária patronal ao Regime Próprio de Previdência Social (Item 13 do RI);

4. Obrigações legais não empenhadas (Item 13 do RI);

4.3 Irregularidades mantidas inalteradas

5. Erro na classificação orçamentária das receitas do FUNDEB (Item 9.1 do RI);

6. Não aplicação do piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública (Item 9.3 do RI);

7. Não atualização do GEOPB com os dados de obras (Item 7 do RI);

8. Atraso injustificado na construção de creche (Item 9.3.1 do RI);

9. Inadequação da formação dos docentes (Item 9.3.2 do RI);

10. Irregularidade do procedimento licitatório, contrato e despesas realizadas junto a HONORATO SERVIÇOS MÉDICOS LTDA (Item 10.1 do RI);

11. Não recolhimento da contribuição previdenciária patronal ao Regime Geral de Previdência Social (Item 13 do RI);

12. Realização de despesa sem observância do princípio da moralidade (Item 9151 do RI);

13. Não tombamento de bens (Item 15.2 do RI);

14. Não encaminhamento de leis ao Banco de Legislação. (Item 15.3 do RI).

4.4 Sugestão da Auditoria

A Auditoria sugere a decretação de sigilo sobre os documentos relativos aos usuários do SUS apresentados pela defesa, por se tratar de informação sensível (fls. 4846/6862).

Em seguida, por impulso do relator, aportaram os autos a este MPC para análise e emissão de parecer.

É o relatório. Passo a opinar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Como é cediço, a prestação de contas é uma obrigação para aqueles que gerenciam verbas públicas, decorrendo de expressa determinação constitucional, sendo, ainda instrumento de transparência que demonstra como o dinheiro público foi utilizado pelos seus administradores.

Nessa toada, o Tribunal de Contas, nos termos do caput e § 1º do artigo 13 da nossa Constituição Estadual, quando do exercício do controle externo, auxilia na *“fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município e de todas as entidades da administração direta e indireta, quanto aos aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade, assim como a aplicação das subvenções e renúncia de receitas”*.

Isto posto, passa-se a **análise de mérito**.

Da análise dos elementos informativos dos autos, vislumbra-se que após o devido exercício do contraditório e da ampla defesa por parte do responsável, durante a fase de instrução, remanesceu presente as seguintes irregularidades apontadas pela d. Auditoria:

- **Erro na classificação orçamentária das receitas do FUNDEB;**

O Órgão Técnico de Instrução, ao confrontar os dados fornecidos pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) com aqueles enviados pelo gestor e registrados no SAGRES, identificou uma discrepância nos valores relacionados às Fontes de recursos do FUNDEB (**erro na classificação orçamentária**), conforme tabela extraída do relatório da Auditoria:

Recursos do Fundeb (Fontes)	STN (R\$)	Sagres (R\$)	Diferença (R\$)
Receitas do Fundeb Originárias de Impostos e Transferências	10.370.789,28	10.486.195,89	-115.406,61
VAAF	1.473.907,16	1.358.500,55	115.406,61
VAAT	2.072.019,66	2.072.019,66	0,00
VAAR	0,00	0,00	0,00
Total	13.916.716,10	13.916.716,10	0,00

Fonte: Auditoria

Nesse sentido, veja-se que o artigo 23 da Lei 14.113/21 estabelece que os recursos fornecidos pelos governos federal, estaduais e do Distrito Federal aos Fundos devem ser registrados de maneira detalhada para evidenciar as respectivas transferências.

Ora, faz-se mister destacar que a contabilização de forma incorreta pode ter como consequência a aplicação inadequada dos recursos do FUNDEB, bem como resultar em distorções no sistema de controle.

No entanto, considerando que as divergências nos valores para além de falha meramente formal, não comprometeram a aplicação dos recursos nem o efetivo controle externo, esta Procuradoria entende que a irregularidade pode ser resolvida no campo das recomendações, de modo que a gestão guarde estrita observância as normas preconizadas no ordenamento pátrio, mormente quando da contabilização das receitas do FUNDEB.

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

No que concerne ao descumprimento do percentual mínimo em MDE, a defesa questionou os cálculos da Auditoria.

O Corpo de Instrução, acatou em parte os argumentos da defesa, calculando em 24,63% a aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) da receita de impostos, inclusive os transferidos, não atendendo,

portanto, o mandamento constitucional de aplicação mínima de 25% desta base de cálculo.

Veja-se que as despesas consideradas para o cômputo do limite constitucional com MDE são aquelas próprias voltadas a consecução dos objetivos básicos das instituições de ensino.

Nesse sentido, as demais despesas apontadas pelo defendente não integram a base de cálculo do índice de aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, sendo a sua natureza alheia à finalidade do MDE.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/96), em seu artigo 70, arrola as hipóteses consideradas para fins de MDE, *in verbis*:

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:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

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

VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

IX – realização de atividades curriculares complementares voltadas ao aprendizado dos alunos ou à formação continuada dos profissionais da educação, tais como exposições, feiras ou mostras de ciências da natureza ou humanas, matemática, língua portuguesa ou língua estrangeira, literatura e cultura.

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.

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.

Poder-se-ia sustentar a relevação da eiva em função do baixo valor envolvido, uma vez que o percentual de aplicação atingido foi de 24,63%, restando uma diferença de “meros 0,37%” 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.

Não há que se relevar irregularidade tão grave e prejudicial ao povo municipal, que carrega as nefastas consequências das más decisões de seus Administradores.

Isto posto, considerando o descumprimento ao que preconiza à CF em seu art. 212, faz-se mister a aplicação da multa prevista no art. 56, inciso II, da LOTCE.

- **Não aplicação do piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública;**

Constatou-se a não aplicação do piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública.

Quanto a essa pecha, o defendente arrazoou que os professores contratados por excepcional interesse público não fazem jus ao piso do magistério. Outrossim, alega que o pagamento a menor do piso corresponderia ao pagamento proporcional à carga horária de cada profissional.

Os argumentos esposados pelo defendente não foram acatados pela Auditoria.

A jurisprudência citada pela defesa (ADI 6.196/MS) **não afastou a aplicação do piso aos professores contratados**, muito pelo contrário, a questão girou em torno sobre a validade de um novo calendário de integralização do piso salarial da categoria profissional implementado pelo Estado de Mato Grosso do Sul, bem como a fixação das remunerações dos contratados por meio de regulamento e não através de lei, assim, o STF entendeu que:

“Não afronta o direito adquirido e a irredutibilidade salarial (arts. 5º, XXXVI, e 37, XV, da CF) a norma estadual que, alterando calendário de integralização de piso salarial da categoria profissional, apenas prorroga o reajuste por mais três anos até alcançar o limite máximo previsto, como medida de austeridade adotada para equilibrar as contas públicas.”

Não merece qualquer guarida os argumentos trazidos pela defesa, muito menos de uma interpretação completamente equivocada da ADI 6.196/MS, com o condão de induzir o julgador a erro.

Para este *parquet*, não restam dúvidas que caberia a aplicação do piso tanto em relação aos efetivos como aos contratados, posto que estes se enquadram indubitavelmente como profissionais do magistério público da educação básica nos termos do § 2º do artigo 2º da Lei nº 11.738/2008.

A defesa alegou, ainda, que profissionais em jornadas inferiores a 40 horas semanais não fazem jus a integralidade do piso, mas ao cotejar a proporcionalidade entre os servidores de carga horária com aqueles entre 20 e 25 horas semanais, os peritos constataram que a proporção aplicada desrespeita o piso salarial.

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. 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 ao poder judiciário. 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.

- **Inadequação da formação dos docentes**

Em seu relatório exordial, a Auditoria apontou inadequações na formação dos professores, quais sejam:

24% dos docentes da educação infantil não possuem formação superior, enquanto na educação fundamental este percentual é de 6,7%.

38,2% das disciplinas do ensino fundamental são ministradas por professores sem a formação determinada por lei.

No que concerne à formação docente para o exercício do magistério na educação básica, o grau superior em licenciatura é requisito mínimo ao seu mister, assim se extrai da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), vejamos:

Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura plena, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal.

§ 4º A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios adotarão mecanismos facilitadores de acesso e permanência em cursos de formação de docentes em nível superior para atuar na educação básica pública.

No entanto, é cediço que dada a realidade da educação brasileira no passado, mormente nos pequenos municípios, a carência de professores com formação necessária era pujante. Com a edição da LDB em 1996 e a preocupação com a melhoria da qualidade do ensino, a valorização e a formação permanente do professor ganharam papel de destaque.

Nesse sentido, considerando que a comuna realizou concurso público em 2023, com contratação imediata para as vagas de professor, este *parquet* entende que a falha pode ser mitigada, tendo em vista a efetividade, ainda que parcial, de tal medida.

- **Atraso injustificado na construção de creche**

A Auditoria apontou que a Prefeitura de Água Branca celebrou o convênio nº 0107/22 com o Governo do Estado visando a construção de uma creche e que apesar de ter recebido no dia 07/04/22, em conta corrente específica, o valor de R\$ 869.005,70, as obras se encontram atrasadas sem qualquer justificativa aceitável.

Instado a se manifestar nos autos, o gestor, por intermédio de seu advogado, arrazoou as seguintes justificativas para o atraso da obra:

“Em contato elementar com a secretaria responsável pela obra da creche, foi esclarecido que a obra teve seu cronograma original alterado devido ao contratempo gerado pelo tipo de terreno, o qual possui uma topografia bastante excêntrica ao nível da rua, exigindo que fosse executado contenções e aterros para embasar e nivelar as vigas baldrames, gerando o atraso inicial na etapa da subestrutura.

Quanto a fase atual, a obra se encontra paralisada por causa dos serviços iniciais de nivelamento do terreno, aguardando a segunda parcela do convênio com o governo estadual que ainda não foi liberada.”

Quanto ao novo cronograma, a defesa alega a “impossibilidade de determinar uma nova data de reinício e conclusão da obra, pois a primeira medição está em análise e o recurso financeiro para a continuação da obra depende dessa liberação”.

A Auditoria não acatou os argumentos apresentados pelo defendente.

In casu, tem-se convênio realizado pela Prefeitura do Município com o Governo do Estado, no âmbito do Programa Estadual PARAÍBA PRIMEIRA INFÂNCIA, visando a construção de creche tipo “B”, com capacidade para atender 50 crianças.

Antes de tudo, cumpre esclarecer que o repasse dos recursos aos Municípios se aplica em 3 (três) parcelas nos seguintes termos: a primeira relativa a 30% do valor do convênio é liberada com o envio do contrato da licitação à concedente; a segunda referente a 40% do valor do convênio é liberada com a aprovação da primeira prestação de contas; e, por fim, a última parcela relativa a 30% é liberada com a aprovação da segunda prestação de contas.

Pôde-se constatar a partir do Doc. TC nº 120710/23 que o indigitado Município teve desbloqueada a primeira parcela após o envio do contrato (30%) e a segunda parcela (40%) desbloqueada em 20 de outubro de 2023, conforme OFÍCIO Nº SEE-OFI-2023/09201, correspondendo a um percentual de 70% dos recursos desbloqueados, estando, à época, a terceira parcela pendente tão somente do envio da prestação de contas da segunda.

Veja-se que o contrato para a construção da creche fora assinado em 22 de setembro de 2022, cuja sua cláusula oitava apresentava um prazo de execução da obra de até 07 meses, após a emissão da ordem de serviço. Ademais, a vigência contratual tinha como termo a data de 22 de setembro de 2023, conforme cláusula quarta.

O convênio teve um aditivo no valor R\$147.356,75, à título de contrapartida, passando o seu montante à importância de R\$1.016.362,42.

Quanto à paralização da obra, a justificativa apresentada pelo engenheiro responsável, fl. 4156, foi que os serviços de nivelamento do terreno consumiram todo o recurso financeiro que estava disponível.

Isso significa que foram despendidos R\$ 260.701,70, isto é, 30% do valor do convênio, apenas para nivelamento do terreno, o que demonstra não somente uma assombrosa falta de planejamento, mas uma total falta de zelo com o dinheiro público, uma vez que a ocorrência de tal fato, facilmente constatado, nada tem de excepcional ou imprevisível.

Portanto, vislumbra-se que os argumentos e documentos trazidos pelo defendente apenas evidenciam o claro descompasso em relação ao planejamento inicial.

Isto posto, tendo em vista os potenciais efeitos danosos do atraso na condução da obra, faz-se mister nesse primeiro momento a assinatura de prazo à gestão para a conclusão da obra, sem prejuízo da imputação de débito em caso de descumprimento dos prazos, bem como da cominação da respectiva pena pecuniária.

- **Não recolhimento da contribuição previdenciária patronal ao Regime Geral de Previdência Social;**
- **Não recolhimento da contribuição previdenciária patronal ao Regime Próprio de Previdência Social**
- **Obrigações legais não empenhadas**

Em seu relatório técnico exordial, a d. Auditoria constatou o não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador ao RGPS no montante de **R\$ 327.782,64**, sendo o montante das obrigações patronais estimadas em **R\$ 1.629.371,09**, com isso, estima-se o recolhimento de **R\$1.301.588,45**, o que corresponderia a cerca **80%** das obrigações pagas. Ademais, constatou-se o não empenhamento das obrigações legais no valor de **R\$92.083,38**.

Quanto à referida pecha, o defendente alegou a não incidência no cálculo de contribuição previdenciária sobre parcelas de natureza indenizatórias, como 1/3 de férias, adicionais de insalubridade, de serviço extraordinário e a compensações de salário família e salário maternidade. Outrossim, alega a inclusão do quantum pago a título de parcelamento.

A Auditoria não acatou os argumentos da defesa.

Pois bem.

Não há que se falar em exclusão de compensações de salário família e salário maternidade, uma vez que sequer estão inseridas na base de cálculo utilizada pela Auditoria por serem despesas extraorçamentárias.

Quanto ao terço de férias, convém destacar que o Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar o Recurso Extraordinário (RE) 1072485, com repercussão geral (Tema 985), firmou a seguinte tese: “É legítima a incidência de contribuição social sobre o valor satisfeito a título de terço constitucional de férias”.

Todavia, recentemente, o Ministro André Mendonça, no bojo do RE 1072485, determinou a suspensão nacional dos processos judiciais e administrativos referentes ao Tema Rg nº 985, até que se decida sobre a modulação de seus efeitos.

Nesse sentido, considerando a suspensão da aplicação do entendimento do Tema 985, este *parquet* entende prudente a exclusão da base de cálculo do terço de férias até que o STF decida quanto aos efeitos da referida decisão.

Em relação à exclusão do cômputo devido de parcelas de adicionais de insalubridade/periculosidade, adicional noturno e serviço extraordinários/horas extras, este *parquet*, com base no Tema 163 de Repercussão Geral, entende ser plenamente possível a sua dedução quando tratar-se de **servidores públicos** vinculados em qualquer dos regimes de previdência (RPPS ou RGPS), uma vez que tais ganhos não se incorporam aos proventos de aposentadoria, não incidindo, destarte, contribuição.

No entanto, nem a Auditoria nem a defesa traz os valores a serem deduzidos ou a repercussão de tais parcelas no cômputo apurado.

Por fim, em relação aos parcelamentos, considerando o Princípio da Competência, não cabe a sua consideração no montante recolhido, uma vez que trata de exercícios anteriores à competência analisada.

Por outra banda, é forçoso reconhecer que o próprio parcelamento é um ateste de que o gestor não cumpriu com o recolhimento tempestivo e integral das contribuições previdenciárias à época própria. Ora, “ninguém pode se beneficiar da sua própria torpeza”.

A área técnica também constatou o não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador ao RPPS no montante de R\$ 1.193.549,87, sendo o montante das obrigações patronais estimadas em R\$ 2.971.563,43, com isso, estima-se o recolhimento de R\$1.301.588,45. De mais a mais, os técnicos apontaram o não empenhamento das obrigações legais no valor de R\$ 976.203,10.

A defesa contestou a alíquota utilizada pela Auditoria em seu cálculo e requereu a inclusão de parcelamentos e restos a pagar.

Nesse sentido, a Auditoria acatou em parte os argumentos da defesa, refazendo os seus cálculos, passando, desse modo, o montante de obrigações estimadas à importância de R\$2.017.339,92 e o valor efetivamente recolhido ao total de **R\$1.778.013,56**, restando tão somente os valores de **R\$239.326,36** e **R\$ 21.979,59**, correspondentes, respectivamente, a estimativa do valor devido e a estimativa do valor não empenhado.

Nessa senda, o gestor deixou de recolher apenas 11,86% do total devido.

Quanto aos parcelamentos, este *parquet* já se manifestou preteritamente, sendo incabível a sua consideração. Os restos a pagar, por sua vez, são despesas extraorçamentárias e que deveriam ter sido pagas em exercícios anteriores, não integrando a base de cálculo utilizada pela Auditoria que considera tão somente as despesas orçamentárias.

A Seguridade Social é instrumento fundamental para a concretização do princípio da dignidade da pessoa humana, consubstanciado em importantes espécies, quais sejam: saúde, previdência social e assistência social. Diante disso, a Constituição Federal, em seu art. 195, determina que o seu financiamento dar-se-á direta ou indiretamente por toda a sociedade, cabendo ao empregador o devido recolhimento das suas contribuições sociais (contribuição patronal), bem como o repasse ao órgão competente das contribuições retidas de seus agentes públicos.

Desse modo, a Prefeitura, na qualidade de empregador - art. 15, I, da Lei nº 8.212/91 -, não cumpriu totalmente com as suas obrigações legais, deixando de recolher as contribuições patronais aos regimes de Previdência Social, no referido exercício.

O atraso no recolhimento impõe encargos previdenciários como juros e multas à comuna, os quais não se enquadram como despesas próprias de Governo ou da Administração Pública, nos moldes do art. 4º e art. 12, §1º, da Lei nº 4.320/64, sendo, portanto, passíveis de imputação ao gestor.

De acordo com o item 2.5 do Parecer Normativo n.º 52 de 2004, emitido por este Tribunal de Contas, a não retenção e/ou não recolhimento das contribuições previdenciárias aos órgãos competentes (INSS ou órgão do regime próprio de previdência, conforme o caso), devidas por empregado e empregador, incidentes sobre remunerações pagas pelo Município constitui motivo para emissão de parecer contrário à aprovação das contas de Prefeitos Municipais.

No entanto, considerando os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, este MPC entende não ser o caso de valoração negativa das contas, tendo em vista o valor apurado a título de recolhimento devido em relação a ambos os regimes (RGPS e RPPS) e o entendimento deste *parquet* quanto à dedução das parcelas de adicionais de insalubridade/periculosidade, adicional noturno, serviço extraordinários/horas extras e terço de férias, sem prejuízo da aplicação de multa ao responsável, com fulcro no artigo 56, inciso

II, da LOTCE/PB, por violação aos arts. 15, I, e 22, I e II, "a", da Lei nº 8.212/91.

- **Não atualização do GEOPB com os dados de obras**
- **Não encaminhamento de leis ao Banco de Legislação.**

A Auditoria apontou inobservância às regras desta Corte de Contas quanto ao cadastramento de obras no sistema GEOPB.

No que concerne a esse ponto, faz mister trazer à baila os argumentos da defesa:

“Quanto as demais obras dos anos anteriores, grande parte dessas obras desta época tudo era impresso e arquivado de forma física, tornando impossível para atual gestão preencher, catalogar e obter os arquivos, os acompanhamentos e medições de obras que não foram de competência da atual administração municipal”.

O Sistema de Georreferenciamento de Obras da Paraíba, doravante GEOPB, foi instituído por este Tribunal de Contas no ano de 2011, através da Resolução 05/2011, inicialmente como projeto-piloto, passando a remessa de dados a ser obrigatória a todos os municípios do Estado no ano de 2012.

Por sua vez, no ano de 2017, o envio de dados também passou a englobar as obras da administração direta e indireta dos poderes e órgãos do Estado da Paraíba, conforme a RN-TC 04/2017 vigente à época.

Atualmente a norma em vigor é a Resolução Normativa RN-TC 10/2023, publicada no DOE de 14/12/2023, a qual *“dispõe sobre a remessa de dados de obras e serviços de engenharia, em formato digital, pelas unidades gestoras estaduais e municipais da Paraíba e dá outras providências”*, dispondo o seu art. 2º da obrigatoriedade do envio de dados por todos os jurisdicionados desta Corte de Contas:

Art. 2º. O GeoPB deverá ser utilizado pela administração direta e indireta do Estado e dos Municípios, quaisquer de seus Poderes, fundos especiais, consórcios de entes públicos, Ministério Público, Tribunal de Contas, toda e qualquer entidade controlada direta e indiretamente pelo Estado e pelos Municípios, que realize obras ou serviços de engenharia.

§1º. As determinações desta Resolução obrigam o gestor responsável pelas obras e/ou serviços de engenharia, podendo

ser executadas por representantes indicados oficialmente para esta finalidade, desde que previamente cadastrados no Tribunal, todos respondendo pessoalmente pela autenticidade dos dados fornecidos.

§ 2º. Aplicam-se as determinações desta Resolução também às obras e/ou serviços de engenharia financiados com recursos públicos e realizados por terceiros mediante convênios, ajustes, termos de parceria ou instrumentos congêneres com entidades privadas. (n.g)

Trata-se de um sistema de informações importante a esta Corte de Contas para acompanhamento de obras e serviços de engenharia ao mesmo tempo que serve de ferramenta para toda a sociedade, uma vez que através dela todos os cidadãos podem realizar o controle social das obras públicas realizadas no Estado da Paraíba.

Tamanho é a sua importância para a comprovação da boa gestão da coisa pública que **o não envio das informações pode repercutir negativamente na apreciação do processo de Prestação de Contas do respectivo jurisdicionado.**

O GEOPB é um verdadeiro instrumento fomentador da transparência pública, haja vista que a sua apresentação de dados através de sítio eletrônico é de fácil acesso ao público em geral, além de apresentar instrumentos que facilitam e dinamizam a navegabilidade pelos dados e informações.

Os arts. 7º e 8º da RN-TC 10/2023 traz os prazos que deveriam ter sido cumpridos pelo gestor, bem como em seu art. 10 a sanção a ser aplicada em caso de descumprimento da norma, assim vejamos:

Art. 7º. Deverão ser informados ao Tribunal em até 15 (quinze) dias, observadas as faixas de valores previstas no art. 5º:

I – a contar da data de início da obra, os dados do cadastro básico e da condição inicial;

II – a contar da data final do período da medição, os seus dados e arquivos, com seus respectivos registros fotográficos e identificação da Nota Fiscal, bem como os demais dados descritos nos formulários do sistema;

III – a contar da data do Termo de Recebimento, os dados de entrega e os da condição final.

Art. 8º. Até o dia 10 (dez) de cada mês, o jurisdicionado deverá informar a situação mensal de execução física das obras e serviços de engenharia não finalizados, conforme os tipos definidos no art. 3º, III, IV, V, no respectivo mês anterior.

[...]

Art. 10. O não cumprimento dos prazos previstos nos arts. 7º e 8º, sujeitará o gestor responsável à multa pessoal de R\$ 200,00 (duzentos reais) por obra ou serviço de engenharia.

§ 1º. O valor máximo da multa prevista no caput será de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) por mês.

§ 2º. Mensalmente, o sistema apresentará a visualização das multas previstas no caput para conhecimento e regularização pelo jurisdicionado, sendo emitido ao final do exercício uma relação consolidada das multas pendentes, podendo repercutir negativamente na apreciação do processo de Prestação de Contas.

Ao deixar de dar publicidade a informações essenciais e de acesso público, incorrendo em grave falta de transparência na gestão, o responsável obstou o efetivo controle pela população, impedindo que a sociedade tivesse acesso a informações que pudessem subsidiar o controle social da gestão, além de se consubstanciar em verdadeiro embaraço à fiscalização desta Corte de Contas.

No entanto, considerando que o gestor não deu causa ao não lançamento das informações iniciais, este MPC entende suficiente a expedição de recomendações ao gestor para que cumpra com os normativos desta Corte de Contas, sob pena de multa em caso de descumprimento.

A Auditoria também apontou o descumprimento do gestor em relação ao encaminhamento de leis ao Banco de Legislação, contrariando a Resolução Normativa Nº 06/2021.

Quanto a este ponto, a defesa alegou o seguinte:

“Quanto a atualização do banco de legislação, reforçamos que, assim como a maioria dos municípios paraibanos, há uma grande dificuldade em atualizar os portais dentro do que a legislação conceitua como “tempo real”, não se trata então de uma inobservância da Lei de Transparência, mas de um desconcerto em atender tal exigência em face de limitações de natureza operacional.”

Os argumentos do defendente não possuem qualquer suporte, seja legal ou mesmo do ponto de vista operacional.

Para além de uma máquina conectada à internet e um usuário com o conhecimento básico de informática, seja o gestor ou um servidor devidamente

cadastrado no TRAMITA, não há qualquer dificuldade ou limitação de natureza operacional em alimentar o Banco de Legislação, posto que o procedimento é realizado dentro do próprio Portal do Gestor fornecido por esta Corte de Contas, cabendo ao responsável apenas o preenchimento de dados e a anexação da documentação necessária, trata-se de um procedimento extremamente simples e intuitivo, não demandando sequer uma internet banda larga, uma vez que o tamanho dos arquivos são de até 30 megabytes.

De mais a mais, o prazo é amplo, isto é, até o dia 15 do mês seguinte à sua publicação e 60 (sessenta) dias úteis, a contar da publicação da resolução, para aquelas normas vigentes à época de sua publicação, além de que apenas alguns atos normativos são obrigatórios o seu encaminhamento.

Ao gestor que descumprir os referidos prazos, não encaminhar as normas obrigatórias ou encaminhar informações incorretas estará sujeito à multa prevista no inciso VIII do art. 56 da LOTCE/PB.

Isto posto, tendo em vista o descumprimento da Resolução Normativa Nº 06/2021, sem qualquer justificativa aceitável, faz mister a cominação da multa prevista no inciso VIII do art. 56 da LOTCE/PB.

- **Irregularidade do procedimento licitatório, contrato e despesas realizadas junto a HONORATO SERVIÇOS MÉDICOS LTDA**

A Auditoria em seu relatório exordial apontou irregularidade do procedimento licitatório, contrato e despesas realizadas junto a HONORATO SERVIÇOS MÉDICOS LTDA.

Neste ponto, a defesa arrazoou, dentre outros, da seguinte maneira:

“Inicialmente, quanto a possibilidade da administração de contratar por meio da modalidade licitatória inexigibilidade, a gestão amparada pela sua discricionariedade, convocou profissionais dispondo-se a contratar todos os interessados que preenchessem os requisitos por ela exigidos e por um preço previamente definido no próprio ato do chamamento, por este motivo estamos diante de um caso de inexigibilidade, tendo em vista que não haveria competição entre os interessados. Esse método de inexigibilidade para a contratação de todos é o que a doutrina denomina de Credenciamento, previsto no

Art. 25, da Lei Federal 8.666/93 onde a licitação poderá ser INEXIGÍVEL. Vejamos dos dispositivos legais citados abaixo:

[...]

O entendimento atualizado do TCU é no sentido de que o credenciamento poderá ser feito inclusive para atuação do profissional médico para as unidades públicas de saúde do SUS, assim como no caso, inclusive adotou o referido sistema para prestar assistência médica aos seus próprios servidores, tendo como exemplo a utilização deste critério pela Previdência Social, para atendimento dos seus segurados.

Desta forma, consolidado pelo TCU o entendimento de que o instituto do credenciamento se dá "por inexigibilidade de licitação" (art. 25, caput, da Lei nº 8.666/93), contudo, somente na hipótese em que se configure a inviabilidade de competição" [...].

De fato, o denominado credenciamento representa um procedimento prévio à contratação quando da ocorrência de pluralidade de interessados em prestar o serviço ou fornecer o bem, no qual a própria Administração Pública estabelece o montante da remuneração, devendo ser assegurada igualdade de condições entre todos os contratados, ensejando, pois, a aplicação do caput do art. 25, da Lei n.º 8.666/93, constituindo hipótese de inexigibilidade, porque, havendo possibilidade de contratação de todos os interessados, a competição torna-se inviável.

Não cabe licitação quando muitas pessoas (físicas ou jurídicas) podem ter acesso ao objeto da contratação pública, de modo que o dever constitucional de licitar só incide quando o acesso de particulares a alguma situação jurídica de vantagem relacionada ao Poder Público não possa ser universalizado.

Para que o gestor possa lançar mão do credenciamento, todos os seus aspectos essenciais devem estar presentes: possibilidade de contratação de quaisquer dos interessados que satisfaçam às condições exigidas; o preço de mercado razoavelmente uniforme e com a fixação prévia de valores por parte da Administração atentando ao praticado no mercado; possibilidade de credenciar-se aberta durante todo o período em que a Administração precisar dos serviços; fixação de critérios objetivos de distribuição da demanda.

No entanto, quando tratar-se de serviços de saúde, o credenciamento possui meramente caráter complementar visando suprir eventual demanda reprimida do serviço de saúde, posto que a regra é o provimento por meio de concurso público conforme previsão contida no art. 37, II, da Constituição Federal (CF).

Em tais caso, torna-se indispensável a justificativa da utilização de tal critério extraordinário, demonstrado os motivos pelos quais os serviços não puderam serem prestados diretamente por servidores públicos.

O caráter complementar do credenciamento em serviços de saúde se depreende da observância do art. 199, § 1º, CF, e do art. 24 da Lei nº 8.080/90:

CF, Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

§ 1º - **As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde**, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

[...]

Lei nº 8.080/90, Art. 24. **Quando as suas disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, o Sistema Único de Saúde (SUS) poderá recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada.**

Dos autos, observa-se que a utilização do credenciamento para a contratação de serviços de saúde no município passou a suplantar a regra do concurso público, deixando de cumprir o seu papel complementar e temporário, de tal sorte que houve vários aditivos ao referido contrato, evidenciando que a referida demanda é permanente do nosocômio municipal (hospital Maria Quitéria), razão pela qual deveria ser suprida por quadro próprio de pessoal. De mais a mais, sequer a prioridade a entidades filantrópicas e sem fins lucrativos foi respeitada.

A própria jurisprudência citada pela defesa, **Acórdão TCU nº 2057/2016**, deixa claro que a regra é concurso público, cabendo o credenciamento somente quando expressamente justificado:

“9.1.1. a contratação de entidades para disponibilização de profissionais de saúde **deve ser precedida de estudos que demonstrem as suas vantagens em relação à contratação direta**

pelo ente público, com inclusão de planilha detalhada com a estimativa de custos a serem incorridos na execução dos ajustes, além de consulta ao respectivo Conselho de Saúde;" (N.G)

Para este *Parquet* de Contas resta evidente a clara burla ao concurso público (art. 37, II, da CF) e infringência aos arts. 199, § 1º, CF, e 24 da Lei nº 8.080/90, sendo, portanto, irregular a manutenção das referidas contratações.

Isto posto, faz mister a declaração de sua irregularidade, sem solução de continuidade, limitando ao período de 12 (doze meses), tempo suficiente para que o gestor adote as medidas necessárias para solução definitiva das máculas do quadro de pessoal do ente jurisdicionado.

A Auditoria ainda apontou **ausência de efetiva prestação de serviço**, assim fundamentada:

"Assim, verifica-se que, conforme informação do CNES pela própria Prefeitura, a quantidade de horas semanais de médicos não contratados diretamente pelo ente público perfaz o total de 100 horas. Entretanto, o contrato firmado junto a Honorato Serviços Médicos foi de 672 horas semanais (7 dias * 24 horas * 4 semanas). Assim, supondo que todo o serviço médico prestado à Unidade Mista por médicos não pagos pela própria Prefeitura tenha sido prestado pela Honorato Serviços Médicos, ainda assim, tem-se o cumprimento de apenas 14,88% do contrato.

Estima-se assim, afora o prejuízo direto à população, um prejuízo ao erário estimado em R\$ 560.366,24, correspondente a 85,12% do total empenhado no exercício para a empresa contratada (R\$ 658.325,00)."

O defendente, por sua vez, acostou aos autos documentos diversos com o fito de sanear a referida falha, como fichas de atendimento mês a mês com a suposta assinatura de cada um dos médicos contratados, relatório individual disponibilizado para os fins fiscalizatórios, etc.

Ao esquadrihar amplamente a documentação apresentada pela defesa, a Auditoria, em sede de análise defesa, entendeu como insuficientes, uma vez que, conforme relatório técnico, "não há como afirmar que os carimbos dos médicos nas fichas de atendimento são, de fato, de médicos da empresa contratada" (fl. 7083) e "não são capazes de demonstrar que os plantões foram

prestados 24 horas, 7 dias por semana, como contratado, uma vez que não possuem horário registrado”.

Pois bem.

Cumpra-se destacar que a regra geral é que o pagamento seja realizado após a regular liquidação, ocasião, esta, em que se verifica o direito adquirido pelo credor, isto é, o implemento da condição, que no caso *sub analise*, refere-se a efetiva prestação de serviços pela pessoa jurídica contratada.

Como bem depreende-se da Lei 4.320/1964 (Lei de Normas Gerais de Direito Financeiro), a despesa a cargo do erário deve ser atestada com os comprovantes da entrega do material ou da prestação efetiva do serviço.

Mas quais seriam tais comprovantes?

A jurisprudência utilizada pela defesa (Acórdão TCU nº 2057/2016) é esclarecedora quanto a isto, assim vejamos:

9.1.4. os processos de pagamento das entidades contratadas devem estar suportados por documentos que comprovem que os serviços foram efetivamente prestados - **demonstrando o controle da frequência dos profissionais, os procedimentos realizados, os pacientes atendidos** - e que garantam que os impostos, taxas e encargos trabalhistas aplicáveis ao caso foram devidamente recolhidos;

No entanto, os peritos desta Corte de Contas, ao analisarem a documentação apresentada pelo defendente, entenderam que a mesma não se prestava a demonstrar a prestação efetiva do serviço.

Em relação ao respectivo gestor/ordenador de despesas, dado o dever de prestar contas, a sua culpa é presumida, cabendo-lhes o *onus probanti*, em clara consonância com o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou

pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (Nosso grifo)

Nessa mesma esteira se coaduna a jurisprudência do TCU, in verbis: “*Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova*” (TCU - Acórdão n.º 8/2006 – Tomada de Contas Especial – Plenário, Relator: Augusto Nardes).

Diante do conjunto probatório e restando evidente que o gestor não se desincumbiu do ônus probatório que lhe cabia, este *parquet* entende que há fundamento para a imputação de débito no que concerne às despesas em desacordo com o art. 63 da Lei Federal nº 4320/64.

Além de repercutir negativamente na análise das contas, faz mister, ainda, a aplicação de multa ao gestor com fulcro no inciso II, art. 56, da LOTCE, tendo em vista a infringência dos arts. 37, II, e 199, § 1º, da CF, art. 24 da Lei nº 8.080/90 e art. 63 da Lei nº 4320/64.

- **Realização de despesa sem observância do princípio da moralidade;**

A área técnica apontou que a gestão gastou em 2022 mais de R\$ 700.000,00 com festividades, afrontando, desse modo, o princípio da moralidade, uma vez que o montante supera o valor em obras do município. Outrossim, verificou o descumprimento da RN TC 01/2013, tendo em vista que as informações sobre este tipo de despesa não foram encaminhadas a esta Corte de Contas.

Toda despesa a cargo da Administração Pública deve respeitar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, consagrados no art. 37 da CF.

A rigor, cabe ao gestor não só comprovar a conformidade legal na execução da despesa – aspecto formal –, mas o efetivo gasto em favor do Poder Público – aspecto material –, do contrário, a despesa é ilegítima, havendo, portanto, uma irregularidade jurídica e contábil.

Do mesmo modo, quanto à finalidade, é da obrigação do gestor provar, no âmbito administrativo, a idoneidade no emprego dos recursos, demonstrando a regular aplicação quando da realização do interesse público, conforme jurisprudência do TCU (Acórdão n.º 8/2006 – Tomada de Contas Especial – Plenário, Relator: Augusto Nardes).

Não pode o gestor sob o manto da discricionariedade praticar despesa contrária ao interesse público e aos princípios constitucionais, muito menos despendar grandes somas de valores em festividades alegando “movimentação da economia local” em detrimento de áreas prioritárias, como a educação, conforme se pode observar das diversas máculas constatadas nessa área ao longo desse parecer.

Isto posto, este *parquet* entende que cabe severas recomendações à gestão atual para que guarde estrita obediência às normas constitucionais, atentando sempre ao interesse público quando efetuar dispêndios financeiros do erário.

- **Não tombamento de bens**

Conforme a Lei 4.320/64, cabe à administração o controle e o registro analítico de todos os seus bens de caráter permanente, constando a caracterização de cada um deles e quais os agentes responsáveis pela sua guarda e administração. Ademais, cabe à contabilidade manter registros sintéticos dos bens móveis e imóveis.

No mesmo norte, quando da apresentação da Prestação de Contas, conforme RN TC N° 03/2010, deve o gestor apresentar:

Art. 12, h) Quadro resumo de todas as incorporações de bens, direitos e valores ao ativo permanente da entidade, especificando, no mínimo, a descrição, quantidade, valor unitário, número do empenho e de tombamento.

A prestação de contas, como instrumento de transparência e controle, deve ser apresentada em sua completude. A apresentação parcial ou com informações errôneas é tão grave quanto a sua não apresentação.

Quanto a esta pecha, o defendente arrazoou o seguinte:

“Todavia, convém esclarecer que a Gestão vem adotando as medidas cabíveis, para tanto a administração está contratando um sistema de controle patrimonial, cuja empresa está trabalhando no sentido de capacitar o corpo técnico para que seja feito um levantamento físico de seu patrimônio, com a identificação de todos os bens para catalogá-los para realizar seu tombamento na forma descrita em lei.”

No entanto, considerando a baixa materialidade, este *parquet* entende que a referida mácula pode ser resolvida no campo da recomendação, de modo que a gestão municipal busque realizar o correto controle e tombamento de seus bens, sob pena de multa em caso de constatação de omissão.

3. CONCLUSÃO

EX POSITIS, este Órgão Ministerial pugna pelo (a):

- a) Emissão de PARECER CONTRÁRIO à aprovação das contas de governo do Prefeito Municipal de Água Branca, Sr. Everton Firmino Batista, relativas ao exercício de 2022;
- b) Julgamento pela IRREGULARIDADE das contas de gestão do gestor acima referido;
- c) DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL aos preceitos da LRF;
- d) APLICAÇÃO DE MULTA ao responsável, nos termos do artigo 56, incisos II e VIII, da LOTCE/PB;
- e) IMPUTAÇÃO DE DÉBITO ao ordenador de despesas do Município de Água Branca, Sr. Everton Firmino Batista, no montante de R\$560.366,24, referentes às despesas em favor da HONORATO SERVIÇOS MÉDICOS LTDA, sem a devida liquidação;

f) ASSINAÇÃO DE PRAZO razoável ao gestor para conclusão da creche objeto do convênio realizado com o Governo do Estado, sob pena de imputação de débito e aplicação de multa prevista na Lei Orgânica desta Corte.

g) ASSINAÇÃO DE PRAZO À GESTÃO RESPONSÁVEL, a fim de que as contratações decorrentes do Credenciamento analisado, já efetuadas, NÃO ULTRAPASSEM O PERÍODO DE 12 (DOZE) MESES, prazo suficiente para que o gestor adote as medidas necessárias para a solução definitiva das máculas do quadro de pessoal do ente jurisdicionado, com envio da documentação pertinente a esta Corte de Contas para o adequado acompanhamento;

h) DECRETAÇÃO DE SIGILO sobre os documentos relativos aos usuários do SUS apresentados pela defesa (fls. 4846/6862), conforme sugestão da Auditoria em seu derradeiro relatório técnico;

i) RECOMENDAÇÕES à gestão atual do Município para que guarde estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais, ao que determina este Tribunal de Contas em todas as suas decisões, a fim de não repetir as falhas ora constatadas, e especialmente:

- 1) observe as normas preconizadas no ordenamento pátrio quando da contabilização das receitas do FUNDEB;
- 2) atenda ao disposto na legislação aplicável quanto ao piso dos profissionais do magistério;
- 3) atenda ao interesse público quando efetuar dispêndios financeiros do erário, bem como as regras principiológicas constitucionais;
- 4) realize o correto controle e tombamento de seus bens, sob pena de multa em caso de constatação de omissão.

É o parecer.

João Pessoa, 22 de abril de 2024.

Manoel Antônio dos Santos Neto
Procurador do Ministério Público de Contas - PB

Assinado em 23 de Abril de 2024



Manoel Antônio dos Santos Neto
Mat. 3707547
PROCURADOR