



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO
45ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 21/06/11
PROCESSO TC Nº 0930068-5
PRESTAÇÃO DE CONTAS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE TAMANDARÉ,
RELATIVA AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2008
RELATOR: CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO MARCOS NÓBREGA
PRESIDENTE: CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR

RELATÓRIO

Tratam os autos da Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Tamandaré, relativa ao exercício financeiro de 2008, tendo como interessado o Sr. Paulo Romero Pereira da Silva.

O processo vem instruído com o Resumo de Auditoria de Acompanhamento em Obras e Serviços de Engenharia (fls. 740-754), Relatório de Auditoria (fls. 755-791, vol. IV), Defesa escrita (fls. 829-853, vol. V), Notas Técnicas de Esclarecimentos (fls. 959-970, 973-978, vol. V), além de outros documentos concernentes ao feito.

Encontra-se, apensado, aos autos processo de Denúncia TC nº 0804892-7, julgado procedente em parte. Nesta denúncia, restaram configuradas irregularidades em alguns processos licitatórios realizados pela Prefeitura de Tamandaré, no exercício em tela, como indícios de conluio entre os licitantes e a comissão de licitação e habilitação indevida de licitantes, ambas ocorridas no Pregão nº 03/2008.

Nos presentes autos, a equipe técnica constatou diversas irregularidades e fez recomendações ao Sr. Paulo Romero Pereira da Silva. Inicialmente destaco que as irregularidades referentes à ausência de documentos na prestação de contas, ausência de informações obrigatórias nos documentos da Prestação de Contas e aplicação nas ações e serviços públicos de saúde não realizada pelo Fundo Municipal de Saúde, fazem parte do rol de irregularidades formais, devendo ser objeto de determinação. Já as irregularidades: contabilidade com registros inadequados e inconsistência nas informações contábeis deveriam ser objeto de multa, nos termos do artigo 73, III da LOTCE, no entanto, tal imputação resta prejudicada, haja vista a presente Prestação de Contas ter sido autuada há mais de 24 meses.

Passo à análise das demais irregularidades em contraposição aos argumentos da defesa.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

1. Descumprimento do limite da despesa com o pessoal

Ficou demonstrado que a despesa com pessoal da Prefeitura de Tamandaré no último semestre de 2008 foi de 57,38% da Receita Corrente Líquida do município, ultrapassando o limite previsto no artigo 20 da LRF. O Relatório de Auditoria aponta ainda que a extrapolação de limites já havia sido apontada no exercício de 2007.

A defesa alega equívoco por parte da auditoria em relação aos valores apurados e apresenta cálculo, segundo o qual a despesa com pessoal atingiu o percentual de 52,23%, ou seja, dentro do estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Nota Técnica de Esclarecimento aponta que a defesa, no momento de fazer seus cálculos para comprovar que estava dentro do limite imposto, excluiu do total com a despesa com o pessoal os vencimentos e vantagens fixas - Pessoal da Câmara - R\$ 412.586,15 e Despesas de Exercícios Anteriores - R\$ 719.332,62. Procede a exclusão da despesa de pessoal da Câmara, o mesmo não se podendo dizer do montante relativo a despesas de exercícios anteriores, já que a defesa não evidenciou detalhadamente de que se tratavam estas Despesas com Pessoal de Exercícios Anteriores, não estando contidos também nos Demonstrativos Contábeis da Prestação de Contas apontadas pela defesa. Feitos novos cálculos, com as devidas exclusões, chegou-se ao total de 55,50% da despesa com pessoal na Prefeitura de Tamandaré, ainda fora dos 54% que a Lei de Responsabilidade Fiscal coloca em seu artigo 20.

Mesmo que a nova diferença, evidenciada na Nota Técnica de Esclarecimento pareça mínima, levo em consideração que o limite da despesa com o pessoal da Prefeitura de Tamandaré já havia sido extrapolado no exercício anterior, caracterizando a reincidência. Tal irregularidade pode ser enquadrada como infração administrativa contra as leis de finanças públicas, nos termos do artigo 5º, inciso IV, da Lei 10.028/2000. Desta forma, tenho por mantida a irregularidade.

2. Aplicação na Manutenção e desenvolvimento do ensino

A Prefeitura Municipal de Tamandaré aplicou 22,97% de suas receitas na manutenção e desenvolvimento do ensino no exercício de 2008, descumprindo o limite de 25% contido no caput do artigo 212 da Constituição Federal.

A defesa elabora um novo quadro demonstrativo, evidenciando a aplicação de 25,81%.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

A Nota Técnica de Esclarecimento evidencia que a diferença no percentual entre o Anexo 2 do Relatório de Auditoria e o quadro demonstrativo apresentado pela defesa está no valor das despesas com o Ensino Fundamental:

De fato, o valor correto na PCP n° 0930068-5 é de R\$ 6.878.899,15, quando são somadas as despesas com ensino fundamental relativas a Projetos e Atividades. Feitos os devidos ajustes necessários, tem-se o novo total aplicado na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, correspondendo a 24,33% aplicado na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, percentual este ainda abaixo daquele preconizado no artigo 212 da Constituição Federal. (grifo meu)

Levando em consideração a jurisprudência desta Corte de Contas e como a diferença é de apenas 0,67%, afasto tal irregularidade, deixando-a no campo das determinações.

3. Ausência de recolhimento e dos registros contábeis da contribuição patronal ao RGPS e apropriação de contribuições previdenciárias descontadas dos segurados

A equipe de auditoria constatou que a Prefeitura de Tamandaré não contabilizou integralmente a Contribuição Patronal ao Regime Geral de Previdência Social incidente sobre a remuneração dos servidores públicos. A não escrituração integral das contribuições previdenciárias devidas pela Prefeitura provoca uma sub-avaliação das despesas com pessoal, em virtude de o saldo da conta "obrigações patronais" encontrar-se a menor. O valor contabilizado a menor é de R\$ 1.372.438,94. A auditoria destaca ainda que a falta de recolhimento ao RGPS das obrigações patronais devidas também fere o artigo 22, I, da Lei Federal n° 8.212/91, podendo configurar-se em "sonegação de contribuição previdenciária", previsto no artigo 337-A, inciso II do Código Penal.

Também foi apurado que as contribuições previdenciárias foram descontadas da remuneração dos servidores e não repassadas ao INSS. O valor não repassado, levando-se em consideração o resumo da folha de pagamento da Prefeitura Municipal de Tamandaré, exercício de 2008, foi de R\$ 765.025,77. Alerta, ainda, que os entes municipais devem apenas arrecadar tais contribuições, não possuindo competência tributária para se utilizarem do produto da arrecadação. Esse procedimento caracteriza apropriação e utilização indevida, apropriação indébita previdenciária, além da situação de



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

depositário infiel.

A defesa esclarece que possui um débito junto ao INSS e que ele está em duplicidade, pois a fiscalização o adicionou junto a valores antes parcelados. Ainda alega que:

Sempre solicitamos a fiscalização, ou seja, a cada emissão da CND, sempre foi aberto processo de fiscalização pelo próprio sistema da Previdência, não dependendo do Município a regularização mas sim do INSS. Para subsidiar os trabalhos do INSS, reenviamos todas as GFIPs, correspondentes a todo o período, dados estes disponíveis e deixados na Prefeitura, extraídos das folhas de pagamento e empenhos, serviram para o preenchimento dos valores parcelados, inclusive ao devido do exercício de 2008. Adiantamos que o parcelamento foi concedido em 2009, conforme consta nas informações que poderão ser extraídas no site da Previdência.

O argumento da defesa não prospera porque, de acordo com a Nota Técnica de Esclarecimento, não foram apresentados documentos probantes como: recibos, certidões, declarações reconhecidas etc. Apesar de existir um documento emitido pela Prefeitura, denominado "Empenhos por Credor", referente ao INSS, tal demonstrativo não é claro em relação aos valores nele contidos nem quanto ao significado estrutural das rubricas evidenciadas. Ou seja, não comprova pagamentos ou recolhimentos efetuados junto ao INSS.

Da observação dos valores devidos ao INSS apenas referentes ao exercício em tela, conclui-se que a situação previdenciária do município é grave e que um futuro acordo celebrado com o Instituto de Previdência certamente acarretará o pagamento de altos valores a título de juros e multas, gerando ônus aos cofres públicos e comprometendo as próximas gestões. Portanto, mantenho a irregularidade e determinarei o envio das principais peças deste processo ao RGPS para providências cabíveis.

4. Ausência de Controle Interno

Não foi instituído pela Prefeitura Municipal de Tamandaré o sistema de controle interno, contrariando o previsto nos artigos 31 e 74 da Constituição Federal e no artigo 59 da Lei Complementar n° 101/00 - Lei de Responsabilidade Fiscal.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

O defendente afirma que, mesmo sem o Sistema de Controle Interno, a administração sempre teve controle na aplicação dos recursos recebidos. Argumenta ainda que, seguindo a recomendação deste Tribunal de Contas, ficou determinado ao departamento jurídico a elaboração de projeto com essa finalidade.

Considerando que há decisões deste Tribunal de Contas no sentido de que tal exigência somente seja objeto de análise no exercício de 2009, face à Resolução TC nº 01/2009, tenho por afastada essa irregularidade, cabendo recomendação.

5. Repasse a menor do Duodécimo

O repasse efetuado ao Legislativo Municipal foi de R\$ 1.014.825,00, quando deveria ter sido de R\$ 1.016.191,07, contrariando o disposto no artigo 29-A da Constituição.

Entendo que os valores que deixaram de ser repassados não são significativos, portanto tal irregularidade é passível apenas de determinação.

6. Gestão de obras e serviços de engenharia deficiente

O item 2.4 do Relatório de Auditoria apresenta algumas irregularidades e falhas concernentes às obras e serviços de engenharia realizadas pela Prefeitura Municipal de Tamandaré, verificadas quando da auditoria de acompanhamento procedida por este Tribunal, dentre as quais destaca-se:

- Fracionamento de modalidade de licitação: a equipe de engenharia aponta que os serviços realizados na Escola Amália Macário, foram contratados a partir de três processos licitatórios. No entanto, tal fracionamento foi indevido, pois os serviços foram executados no mesmo local e no mesmo período. Se a Administração tivesse planejado antecipadamente e feito apenas uma Tomada de Preços poderia se obter preços mais competitivos;
- Não inscrição da obra no INSS: não foram apresentadas as matrículas das obras junto ao INSS (CEI - Cadastro Específico do INSS) das obras 03, 04 e 06, conforme exige a Lei 8.666/93, artigo 71, § 2º e Lei Federal nº 8.212/91 e IN/MPS/SRP Nº 03, podendo esta irregularidade acarretar um potencial dano ao erário, pois os preços contratados podem se tornar superestimados quando não há o recolhimento dos encargos sociais, além disso há a possibilidade da responsabilização solidária da contratante pelo não recolhimento do encargo;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

- Pagamento de despesa sem sua regular liquidação baseado em boletim de medição incompatível: na Obra 05 - Construção do Ginásio Poliesportivo de Tamandaré - constatou-se que foi medido e pago indevidamente vários itens. Segundo a equipe de engenharia, o Assessor de Projetos e Engenharia, Eng. Rubens Carneiro Costa, reconheceu, através dos ofícios nº 041/2008, nº 044/2008 e nº 046/2008, parte das medições divergentes da execução física, quantificando-a, preliminarmente, em R\$ 19.375,02, pagos indevidamente. Evidenciou-se, portanto, o descumprimento da Lei 4.320/64, artigo 63, § 1º, inciso II e § 2º, inciso III, devido a existência de boletins de medição incompatíveis com o efetivamente executado, e, ainda, o artigo 62 da mesma Lei ao efetuar pagamentos sem sua regular liquidação, cabendo a devolução destes valores indevidamente pagos.

Quanto ao fracionamento de licitação, diz a defesa que *"não havia por parte da Comissão o conhecimento nem a previsão da necessidade de outros serviços a serem realizados na referida escola. No momento em que chegaram novas solicitações, a CPL, a fim de não incorrer em fracionamento, realizou a Modalidade pertinente (Tomada de Preços). As planilhas de preços eram elaboradas pela Secretaria de Infra-Estrutura, com base na tabela da EMLURB e/ou equivalente e a Comissão procurava com base nesta aferir os preços praticados pelos proponentes, não havendo portanto, prejuízo ao erário público."* Acato os argumentos da defesa.

Quanto a não inscrição de Obras no INSS - CEI, a defesa diz que estão anexadas, da mesma forma como os ART, as CEIs, nos respectivos processos. Porém, devem ser mantidos os termos do Relatório de Auditoria, pois não se encontra acostada ao Processo a documentação referida.

No que diz respeito ao pagamento de despesa sem sua regular liquidação baseado em boletim de medição compatível, a defesa alega que todas as obras que previam a confecção de barracão em suas planilhas foram executadas na íntegra. Quanto ao pagamento a maior, diz ter sido devidamente historiado dentro do processo. Todas as deduções e acréscimos realizados durante sua trajetória foram devidamente registrados através de CI's. Alega que, na época, foram realizadas todas as medições em virtude das modificações ocorridas no projeto original, modificações estas permitidas por lei. Também afirma que não houve prejuízo ao erário público, tendo em vista que foram elaborados vários Termos Aditivos, a fim de realizar os



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

devidos ajustes de preços. Anexou documentação pertinente ao alegado.

Na Nota Técnica de Esclarecimento, os engenheiros verificaram toda a documentação apresentada pela defesa e acataram suas justificativas, não havendo portanto valores a serem ressarcidos. Desta forma, afastou a irregularidade.

7. Despesas sem licitação

De acordo com a equipe de auditoria, foram encontradas despesas com Prestação de Serviços de Contabilidade, as quais não se deram através do devido processo licitatório, caracterizando dispensa indevida, desrespeitando, desta forma, o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

A defesa relata que: *"Segue em anexo cópia dos Termos Aditivos relativos ao Processo Licitatório para a contratação de prestação de serviços de Assessoria Contábil com disponibilização de SOFTWARE, celebrado entre o Município de Tamandaré e CONASP - Contabilidade e Assessoria Pública Ltda, cv 13/2006. Contrato celebrado em 31/03/2006, renovado por 12 meses em 2007 e por mais 12 meses em 2008, comprovando que as despesas foram realizadas em conformidade com processo licitatório já existente."*

Ao contrário do alegado pela defesa, não foi observada dentre a documentação encaminhada os referidos termos aditivos. Também não foi encaminhada, junto com a Prestação de Contas, a relação de todos os contratos vigentes no exercício, conforme exige a Resolução TC nº 03/2008, restando, portanto, prejudicada a aferição da justificativa do interessado. Mantida a irregularidade.

VOTO DO RELATOR

CONSIDERANDO que a Prefeitura descumpriu o limite de despesa com pessoal, tendo esta atingido 55,5% da RCL;

CONSIDERANDO a reincidência no descumprimento do limite da despesa com pessoal, não tendo sido adotadas as medidas para redução de tais despesas como preceitua o artigo 23 da LRF;

CONSIDERANDO a ausência de recolhimento e dos registros contábeis da contribuição patronal ao RGPS no montante de R\$ 1.372.438,94 e a apropriação de contribuições previdenciárias descontadas dos segurados no montante de R\$ 765.025,77;

CONSIDERANDO a dispensa indevida de licitação;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

CONSIDERANDO a procedência parcial da Denúncia (Processo TC n° 0804892-7), apensa aos presentes autos, relativa a irregularidades em licitações;

CONSIDERANDO o disposto contido nos artigos 70 e 71, inciso I, combinados com o artigo 75 da Constituição Federal,

Voto pela emissão de **Parecer Prévio** recomendando à Câmara Municipal de Tamandaré a **rejeição** das contas do Prefeito, Sr. Paulo Romero Pereira da Silva, relativas ao exercício financeiro de 2008, de acordo com o disposto nos artigos 31, parágrafos 1° e 2°, da Constituição do Brasil e 86, § 1°, da Constituição de Pernambuco.

Considerando o disposto nos artigos 70 e 71, inciso II, combinados com o artigo 75 da Constituição Federal, e no artigo 59, inciso III, alínea b, da Lei Estadual n° 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco),

Julgo **irregulares** as contas do Ordenador de Despesas, Sr. Paulo Romero Pereira da Silva, relativas ao exercício financeiro de 2008.

Deixo de aplicar multa, haja vista a autuação do processo ter ocorrido há mais de 24 meses, nos termos do artigo 73, § 6° da Lei Orgânica deste Tribunal.

DETERMINO o encaminhamento de cópia do Relatório de Auditoria, da defesa do responsável, desta Decisão e do seu Inteiro Teor ao Instituto Nacional da Seguridade Social para exame dos fatos relacionados à ausência de recolhimento das contribuições previdenciárias em favor daquele Órgão.

DETERMINO ainda, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual n° 12.600/2004, ao atual gestor da Prefeitura Municipal de Tamandaré que adote as medidas abaixo relacionadas, a partir da data de publicação desta Decisão, sob pena de aplicação da multa prevista no inciso XII do artigo 73 do citado Diploma legal:

- a) Juntar à Prestação de Contas os documentos e informações ausentes, em obediência ao que determina a Resolução TC n° 019/2008;
- b) Contabilizar a contribuição patronal do Regime Geral de Previdência Social - RGPS;
- c) Registrar adequadamente os atos e fatos contábeis;
- d) Aplicar na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino o valor mínimo constitucionalmente disposto;
- e) Regularizar os recolhimentos das Contribuições Previdenciárias pertinentes ao Regime Geral da Previdência Social, especialmente dos Segurados, abstendo-se de caracterizar apropriação indébita;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

- f) Instituir o Sistema de Controle Interno, enquadrando-se no que os artigos 31 e 74 da Constituição Federal e artigo 59 da Lei Complementar nº 101/00;
- g) Atentar para o limite previsto no artigo 29-A da Constituição Federal, no que concerne aos Repasses do Duodécimo ao Poder Legislativo;
- h) Cumprir a Resolução TC nº 04/97 em seu artigo 1º, inciso I relativamente ao Demonstrativo trimestral de Obras e Serviços de Engenharia;
- i) Evitar fracionamento de Licitação nos Processos Licitatórios de Obras e Serviços de Engenharia;
- j) Fiscalizar eficientemente as obras e serviços de engenharia evitando falhas construtivas, de acordo com o preceituado nos artigos 69, 70 e 73 da Lei nº 8.666/93;
- K) Emitir Anotações de Responsabilidade Técnica - ART referentes à elaboração e execução de projetos, segundo a Lei Federal nº 6.496/77, artigos 1º, 2º e 3º e Resolução CONFEA nº 425/98, artigos 1º, 2º e 3º;
- l) Matricular, quando exigido, as obras junto ao INSS, conforme exigência da Lei nº 8.666/93, artigo 71, § 2º;
- m) Efetuar o pagamento de obras e serviços de engenharia após a regular liquidação, conforme artigo 63, § 1º, inciso II;
- n) Acompanhar as medidas corretivas propostas pelos técnicos da Prefeitura e verificar a qualidade dos projetos, da execução, e de pós-ocupação, que garanta o atendimento às normas técnicas NBR/ABNT 6118/2003, NBR/ABNT 9050 e Lei nº 8.666/93, artigos 69, 70 e 73, inciso I, alínea "b", 76 e 87.

O CONSELHEIRO ROMÁRIO DIAS VOTOU DE ACORDO COM O RELATOR. O CONSELHEIRO PRESIDENTE, TAMBÉM, ACOMPANHOU O VOTO DO RELATOR. PRESENTE O PROCURADOR DR. GUIDO ROSTAND CORDEIRO MONTEIRO.
MAM/MLM