



## TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 06328/20  
PROCESSO TC 00290/19

Origem: Prefeitura Municipal de Cajazeirinhas

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2019

Responsável: Francisco de Assis Rodrigues de Lima (Prefeito)

Advogado: Gustavo Lacerda Estrela Alves (OAB/PB 18938)

Contador: Rogério Lacerda Estrela Alves (CRC/PB 7327/O)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

**PRESTAÇÃO DE CONTAS.** Município de Cajazeirinhas. Exercício de 2019. Competência prevista na CF, art. 71, inciso I, e na LOTCE/PB, art. 1º, inciso IV, para apreciar a prestação de contas anual de governo. Falhas na gestão não atrativas de reprovação da prestação de contas. Precedentes. Emissão de parecer favorável à aprovação da prestação de contas.

**PARECER PRÉVIO PPL – TC 00033/21****RELATÓRIO**

1. O presente processo trata da **prestação de contas** anual da Senhora FRANCISCO DE ASSIS RODRIGUES DE LIMA, na qualidade de Prefeito do Município de **Cajazeirinhas**, relativa ao exercício de **2019**.
2. Durante o exercício de 2019 foi realizado o acompanhamento da gestão com diversos achados de auditoria, a feitura de **11 relatórios de acompanhamento** e a emissão de **28 alertas**.
3. Após o recebimento do balancete do mês de dezembro de 2019, houve o exame da consolidação das informações pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, emitindo-se o **Relatório Prévio de PCA** às fls. 2034/2045, da lavra do Auditor de Contas Públicas (ACP) Thiago Nascimento da Cunha, subscrito pelo Chefe de Divisão, ACP Eduardo Ferreira Albuquerque, com a análise das informações prestadas a esta Corte por meio documental e/ou informatizado, via Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES, além daquelas obtidas durante o acompanhamento.
4. Assim, foi aberto prazo para apresentação de **defesa** sobre as ocorrências consignadas no indigitado relatório, juntamente com o envio da Prestação de Contas Anuais de 2019 (fl. 2046).



## TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 06328/20  
PROCESSO TC 00290/19

5. Com a apresentação dessa PCA (fls. 2355/2591), da defesa sobre o relatório prévio da Auditoria com os respectivos documentos (fls. 2592/2595) e de outros elementos (fls. 2600/3668), foi elaborado o **Relatório PCA – Análise Defesa** de (fls. 3670/3789), da lavra do mesmo ACP, sob a chancela do mesmo Chefe de Divisão.
6. Feita a consolidação dos relatórios da Auditoria apresentam-se as colocações e observações a seguir resumidas:
  - 6.1. A **prestação de contas** foi encaminhada em 30/03/2020, dentro do prazo legal, instruída pelos documentos regularmente exigidos;
  - 6.2. Segundo dados do IBGE (censo 2010 - estimativa 2019) o Município possui 3.197 **habitantes**, sendo 1.055 habitantes da zona urbana e 2.142 habitantes da zona rural;
  - 6.3. A **lei orçamentária anual** (Lei 420/2018) estimou a receita em R\$16.342.817,00 e fixou a despesa em igual valor, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R\$8.171.408,50, correspondendo a 50% da despesa fixada na LOA;
  - 6.4. Foram **abertos** créditos adicionais suplementares no montante de R\$3.262.005,00. Quanto às fontes de recursos, a Auditoria indicou o total de R\$2.181.469,00 de anulação de dotações. Os créditos utilizados somaram R\$2.617.244,15, sendo R\$124.576,39 sem autorização legislativa;
  - 6.5. A **receita total arrecadada** correspondeu a R\$18.226.858,06, sendo R\$16.983.042,65 em receitas **correntes**, já descontada a transferência do montante de R\$2.039.459,74 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEB, e R\$1.243.815,41 em receitas de **capital**;
  - 6.6. A **despesa executada** totalizou R\$16.472.193,44, sendo R\$717.997,42 com o Poder Legislativo. Quanto às categorias econômicas foram executados R\$14.598.279,92 (R\$717.419,42 do Poder Legislativo) em despesas **correntes** e R\$1.873.913,52 (R\$578,00 do Poder Legislativo) em despesas de **capital**;
  - 6.7. O **balanço orçamentário consolidado** apresentou **superávit** equivalente a 9,63% (R\$1.754.664,62) da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R\$3.014.300,23, sendo R\$289,20 em caixa e R\$3.014.011,03 em bancos; e o **balanço patrimonial consolidado** consignou **superávit financeiro** (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R\$1.819.324,20;



PROCESSO TC 06328/20  
PROCESSO TC 00290/19

- 6.8.** Foram realizados 36 **procedimentos licitatórios** para despesas de R\$4.614.632,32 e, de acordo com o TRAMITA, enviados ao TCE/PB aqueles exigidos pela Resolução Normativa RN - TC 09/2016, havendo a indicação de gastos sem licitação no montante de R\$117.977,78;
- 6.9.** Os investimentos **com obras** e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$875.659,52, correspondendo a 5,32% da despesa orçamentária total;
- 6.10.** Os **subsídios** percebidos pela Prefeito foram de R\$180.000,00, já os do Vice-Prefeito foram de R\$90.000,00, não sendo indicado excesso;

**6.11. DESPESAS CONDICIONADAS:**

- 6.11.1. FUNDEB:** aplicação do montante de R\$2.066.709,20, correspondendo a **76,99%** dos recursos do FUNDEB (R\$2.684.533,53) na remuneração do magistério da educação básica. O saldo não comprometido do FUNDEB ao final do exercício foi de R\$6.666,03 (0,25% da receita do fundo), atendendo ao máximo de 5% estabelecido no § 2º do art. 21 da Lei 11.494/2007;
- 6.11.2. Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE):** aplicação do montante de R\$5.858.987,21, correspondendo a **52,28%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R\$11.207.390,03;
- 6.11.3. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE):** aplicação do montante de R\$1.443.785,64, correspondendo a **13,82%** das receitas componentes da base de cálculo – RIT menos deduções legais (R\$10.450.252,98);
- 6.11.4. Pessoal (Poder Executivo):** gastos com pessoal do Poder **Executivo** de R\$7.752.894,83 correspondendo a **45,65%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$16.983.042,65;
- 6.11.5. Pessoal (Ente):** gasto com pessoal do **Município**, após a inclusão dos gastos do Poder Legislativo, no montante de R\$474.961,60, totalizou R\$8.227.856,43, correspondendo a **48,45%** da RCL;
- 6.11.6.** Caso as obrigações patronais fossem adicionadas aos cálculos de pessoal, o percentual do Executivo passaria para **56,14%** e o do Município para **59,52%**;



## TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 06328/20  
PROCESSO TC 00290/19

6.12. Ao final do exercício, o **quadro de pessoal ativo** do Poder Executivo era composto de **236** servidores distribuídos da seguinte forma:

Tipo de Cargo	Jan	AV%	Abr	AV%	Ago	AV%	Dez	AV%	Jan/Dez
									AH%
Comissionado	24	8,51	39	11,93	40	11,87	8	3,39	-66,67
Contratação por excepcional interesse público	41	14,54	72	22,02	82	24,33	18	7,63	-56,10
Efetivo	209	74,11	209	63,91	207	61,42	203	86,02	-2,87
Eletivo	8	2,84	7	2,14	8	2,37	7	2,97	-12,50
TOTAL	282	100,00	327	100,00	337	100,00	236	100,00	-16,31

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

6.14. 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. Segundo o aplicativo Turmalina, disponível na página [www.tce.pb.gov.br](http://www.tce.pb.gov.br) e no celular NOSSO TCEPB, o Município, até o mês de abril de 2020, estava atingindo 740 dos 880 pontos possíveis:





PROCESSO TC 06328/20  
PROCESSO TC 00290/19

**6.15.** A **dívida municipal** ao final do exercício correspondia a **R\$3.429.372,51**, representando **20,19%** da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 46,52% e 53,48%, entre dívida flutuante e dívida fundada, respectivamente, apresentando um aumento de 27,25% em relação ao exercício anterior, com a seguinte composição e principais credores:

Os principais componentes da dívida fundada são:

Especificação	Valor informado (R\$)	Valor Constatado (R\$)
Precatórios	0,00	0,00
Previdência (RGPS)	1.830.361,22	1.830.361,22
Previdência (RPPS)	0,00	0,00
Empresa de Fornecimento do serviço de água e Esgoto	3.571,11	1.578,97
Empresa de Fornecimento do serviço de energia elétrica	0,00	13.898,94
	0,00	0,00

Fontes: PCA e Constatações da Auditoria

Com relação aos limites legais, tem-se que:

Especificação	Apurado		Limite	
	Valores (R\$)	%RCL	Valor (R\$)	%RCL
Dívida Consolidada Líquida	1.833.932,33	10,80	20.379.651,18	120,00
Concessões de Garantias	0,00	0,00	0,00	0,00
Operações de Crédito (exceto ARO)	0,00	0,00	0,00	0,00
Operações ARO*	0,00	0,00	0,00	0,00

Fontes: PCA e Constatações da Auditoria

**6.16.** Repasse ao **Poder Legislativo** no montante de R\$716.292,00, representando 6,99% da receita tributária do exercício anterior. O repasse correspondeu a 90,22% do valor fixado no orçamento (R\$793.919,00);

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

**6.17.1.** O Município **não** possui Regime Próprio de Previdência Social - RPPS;

**6.17.2.** Quanto ao **Regime Geral de Previdência Social** administrado pelo **Instituto Nacional do Seguro Social - RGPS/INSS**, os recolhimentos patronais totalizaram R\$1.469.813,14, estando R\$133.927,27 acima do valor estimado de R\$1.335.885,87;

**6.18.** As receitas e despesas do **Fundo Municipal de Saúde** estão consolidadas na execução orçamentária da Prefeitura;



PROCESSO TC 06328/20  
PROCESSO TC 00290/19

- 6.19. Não houve registro de **denúncia** neste Tribunal, para o exercício em exame;
- 6.20. Não foi realizada **diligência** no Município para a conclusão da análise;
7. Ao término da análise envidada, a Auditoria acusou a permanência de irregularidades relacionadas no Relatório Prévio de PCA, cuja defesa foi examinada quando da análise da PCA, e apontou a ocorrência de novas irregularidades.
8. Notificações de estilo (fl. 3792/3793) e apresentação pelo Prefeito de defesa e documentos de fls. 3799/4079, sendo a documentação examinada pela Auditoria que, em relatório de fls. 4087/4099, lavrado pela ACP Celina Costa Lima dos Reis e chancelado pelo ACP Adjailton Muniz de Sousa, Chefe de Divisão, e pelo ACP Gláucio Xavier Barreto, Chefe de Departamento, concluiu pela permanência das seguintes irregularidades:
  - 8.1. Não aplicação do percentual mínimo de 15% pelo Município, do produto da arrecadação de impostos e transferências constitucionais em ações e serviços de saúde pública;
  - 8.2. Descumprimento de norma legal;
  - 8.3. Não realização de processo licitatório no montante de R\$34.644,91;
  - 8.4. Não aplicação do piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública;
  - 8.5. Emissão de empenho em elemento de despesa incorreto;
  - 8.6. Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público;
  - 8.7. Omissão de valores da Dívida Flutuante;
  - 8.8. Descumprimento de legislação municipal.
9. Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer da lavra da Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz o (fls. 4102/4113), opinou por:



## TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 06328/20  
PROCESSO TC 00290/19

a) **EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO** à aprovação das **contas de governo** e a **IRREGULARIDADE** das **contas anuais de gestão do Chefe do Poder Executivo** do Município de **Cajazeirinhas**, Sr. **Francisco de Assis Rodrigues de Lima**, relativas ao exercício de **2019**, na conformidade do disposto no Parecer Normativo 52, c/c **DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL** às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, nos precisos termos dos relatórios técnicos;

b) **COMINAÇÃO DE MULTA PESSOAL** ao Sr. **Francisco de Assis Rodrigues de Lima**, prevista no inc. II do art. 56 da LOTC/PB ao Gestor supracitado, dado o conjunto de irregularidades, falhas e omissões de dever;

c) **RECOMENDAÇÃO** ao atual Chefe do Poder Executivo de **Cajazeirinhas** no sentido de não repetir as eivas, falhas, irregularidades e omissões aqui verificadas e cumprir fidedignamente os ditames da Carta Magna e das normas infraconstitucionais aplicáveis à espécie, além de observar as demais sugestões aduzidas pela Unidade técnica de Instrução;

e) **REPRESENTAÇÃO** ao Ministério Público Estadual, na pessoa do Senhor Procurador-Geral de Justiça, por indícios de cometimento de atos de improbidade administrativa, apropriação indébita e crime licitatório, para fins de conhecimento formal e adoção de providências administrativas e/ou judiciais em face das condutas omissivas e comissivas a cargo do **Sr. Francisco de Assis Rodrigues de Lima**, Chefe do Poder Executivo de Cajazeirinhas.

10. O referido gestor obteve os seguintes resultados em exercícios anteriores, conforme decisões cadastradas no Sistema TRAMITA:

**Exercício 2017:** Processo TC 06026/18. Parecer PPL – TC 00242/18 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00781/18 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão, aplicação de **multa** de R\$5.000,00 e **recomendações**);

**Exercício 2018:** Processo TC 05238/19. Parecer PPL – TC 00043/20 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00079/20 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão, aplicação de **multa** de R\$2.000,00 e **recomendações**);

11. O processo foi agendado para a presente sessão, com as intimações de estilo.



PROCESSO TC 06328/20  
PROCESSO TC 00290/19

### **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 irritos, 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 06328/20  
PROCESSO TC 00290/19

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 GESTORA 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***



PROCESSO TC 06328/20  
PROCESSO TC 00290/19

que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71, I 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.

**Não aplicação do percentual mínimo de 15% pelo Município, do produto da arrecadação de impostos e transferências constitucionais em ações e serviços de saúde pública.**

A Unidade Técnica (fl. 3684) apontou a aplicação de 13,82% das receitas de impostos e transferências nas ações e serviços públicos de saúde, desatendendo ao percentual mínimo de aplicações exigido pela Constituição Federal de 15%.

O interessado alegou (fls. 2825/2829) que não foram consideradas despesas registradas no elemento despesas de exercícios anteriores e com gêneros alimentícios destinados às equipes do SAMU, que totalizaram R\$43.130,83. Acrescentou que devem ser incluídas as despesas pagas em 2020 que foram empenhadas e liquidadas em 2019. Solicitou a inclusão de restos a pagar inscritos em 2018 e que foram excluídos pela Auditoria por não terem disponibilidade no exercício, mas que foram pagos em 2019. Solicitou, ainda, a inclusão do PASEP proporcional aos gastos das secretarias, totalizando R\$5.591,11. E por fim, a inclusão de gastos parcelados com a contribuição patronal com a previdência.



PROCESSO TC 06328/20  
PROCESSO TC 00290/19

A Unidade Técnica não acatou os argumentos do interessado (fl. 4089/4090):

*“A defesa argumenta que o montante de R\$ 43.130,83 excluído pela auditoria contempla despesas com gêneros alimentícios que se destinaram às equipes do SAMU, sendo, por óbvio, despesas com saúde. Entretanto, tais despesas não podem ser consideradas como aplicadas em ações e serviços de saúde pois não contemplam as previstas no art. 3º da LC nº 141/2012.*

*O defendente também argumenta que devem ser considerados, para efeito de cálculo do percentual da saúde, os valores pagos em 2020 referentes a folhas de pagamento dos servidores da saúde empenhadas e liquidadas em dezembro de 2019.*

Nº do Empenho	Data	CPF/CNPJ	Fornecedor	Nº da Parcela	Data do Pagamento	Restos a Pagar	Valor Pago
1423	31/12/2019		FOLHA DE PAGAMENTO SEC. SAUDE - CEO CONT. EXCEP. INT. PUB	0000002	31/03/2020	R\$ 5.477,08	R\$ 5,47
1422	31/12/2019		FOLHA DE PAGAMENTO SEC. SAUDE CONT. EXCEP. INT. PUB - PACS	0000002	31/03/2020	R\$ 998,00	R\$ 99
1421	31/12/2019		FOLHA DE PAGAMENTO SEC. SAUDE - (SALÁRIO MATERNIDADE)	0000002	31/03/2020	R\$ 2.986,58	R\$ 2,98
1420	31/12/2019		FOLHA DE PAGAMENTO SEC. SAUDE FARMACIA BASICA (QUALIFAR) - CONTRATADO	0000002	31/03/2020	R\$ 1.630,00	R\$ 1,63
1419	31/12/2019		FOLHA DE PAGAMENTO SEC. SAUDE - NASF CONT. EXCEP. INT. PUB	0000002	31/03/2020	R\$ 5.841,67	R\$ 5,84
1418	31/12/2019		FOLHA DE PAGAMENTO SEC. SAUDE - UNIDADE MOVEEL ODONTOLOGICA - CONT. EXP. INT. PUB	0000002	31/03/2020	R\$ 4.805,27	R\$ 4,80
1417	31/12/2019		FOLHA DE PAGAMENTO SEC. SAUDE COMISSIONADOS	0000002	31/03/2020	R\$ 5.364,25	R\$ 5,36
1416	31/12/2019		FOLHA DE PAGAMENTO SEC. SAUDE - SAUDE BUCAL CONT. EXCEP. INT. PUB	0000002	31/03/2020	R\$ 8.495,00	R\$ 8,49
1415	31/12/2019		FOLHA DE PAGAMENTO SEC. SAUDE CONT. EXCEP. INT. PUB. SAMU	0000002	31/03/2020	R\$ 9.978,48	R\$ 9,97
1414	31/12/2019		FOLHA DE PAGAMENTO SEC. SAUDE CONT. EXCEP. INT. PUB	0000002	31/03/2020	R\$ 5.887,29	R\$ 5,88
1413	31/12/2019		FOLHA DE PAGAMENTO SEC. SAUDE PEVA CONT. EXCEP. INT. PUB	0000002	31/03/2020	R\$ 3.652,33	R\$ 3,65
1412	31/12/2019		FOLHA DE PAGAMENTO SEC. SAUDE PSF CONT. EXCEP. INT. PUB.	0000002	31/03/2020	R\$ 8.721,43	R\$ 8,72

*Entretanto, não é possível considerar tais despesas como do exercício em análise, pois estes restos a pagar foram inscritos sem disponibilidade financeira de recursos de impostos (15%).*

*Além disso, o pedido de consideração das despesas inscritas em restos a pagar em 2018 sem disponibilidade financeira também não pode ser aceito, dado que se tratam de despesas com serviço de saúde de outro exercício. No mesmo sentido, as despesas relacionadas a parcelamentos previdenciários também não podem ser consideradas, pois se referem a dívidas provenientes de contribuições previdenciárias referentes a outros exercícios.*

*Por fim, o pedido de consideração dos dispêndios proporcionais ao PASEP no cômputo das despesas com serviço de saúde também não pode ser acatado. O pagamento da contribuição PASEP para o município de Cajazeirinhas não se trata de encargo decorrente da folha de pagamento. A contribuição para o PASEP é apurada mensalmente, para as pessoas jurídicas de direito público interno, com base no valor mensal das receitas correntes arrecadadas e das transferências correntes e de capital recebidas.*



PROCESSO TC 06328/20  
PROCESSO TC 00290/19

*Lei n° 9715/1998*

*Art. 2º A contribuição para o PIS/PASEP será apurada mensalmente:*

*I - pelas pessoas jurídicas de direito privado e as que lhes são equiparadas pela legislação do imposto de renda, inclusive as empresas públicas e as sociedades de economia mista e suas subsidiárias, com base no faturamento do mês;*

*III - pelas pessoas jurídicas de direito público interno, com base no valor mensal das receitas correntes arrecadadas e das transferências correntes e de capital recebidas.*

*[...]*

*Art. 8º A contribuição será calculada mediante a aplicação, conforme o caso, das seguintes alíquotas:*

- I. zero vírgula sessenta e cinco por cento sobre o faturamento;*
- II. um por cento sobre a folha de salários;*
- III. um por cento sobre o valor das receitas correntes arrecadadas e das transferências correntes e de capital recebidas.*

*Como se observa, a base de cálculo da contribuição PASEP é o recebimento de receita e não a folha de pagamento ou qualquer outro fato relacionado a pagamento de pessoal.”*

O Ministério Público de Contas concordou com os termos apontados pela Unidade Técnica (fls. 4103/4106).

Em relação à solicitação de inclusão das despesas com pessoal empenhadas e liquidadas em 2019, mas que foram pagas em 2020, observa-se que as mesmas já foram devidamente computadas nos cálculos. Como se pode constatar, no quadro de fl. 3684, não houve exclusão de despesas por ausência de disponibilidade financeira. A despesa total considerada foi de R\$3.903.061,89, contabilizada no Fundo Municipal de Saúde, vejamos:



## Tribunal de Contas do Estado da Paraíba



## TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 06328/20  
PROCESSO TC 00290/19

< 00601 - FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE (1409)	R\$ 3.903.061,89	R\$ 3.903.061,89	R\$ 3.814.313,31
> 1211 - Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Saúde - Recursos do Exercício Corrente* (710)	R\$ 1.486.916,47	R\$ 1.486.916,47	R\$ 1.406.506,89
> 1214 - Transferências de Recursos do SUS para Atenção de Média e Alta Complexidade (680)	R\$ 1.962.528,85	R\$ 1.962.528,85	R\$ 1.957.683,85
> 1215 - Transferências de Recursos do SUS para Vigilância em Saúde (15)	R\$ 201.354,62	R\$ 201.354,62	R\$ 197.860,62
> 1220 - Transferências de Convênios destinadas à Saúde - Recursos do Exercício Corrente (4)	R\$ 252.261,95	R\$ 252.261,95	R\$ 252.261,95

Aplicações em Saúde	Valor (R\$)
<b>1. Receita de Impostos e Transferências</b>	<b>11.207.390,03</b>
2.a. Dedução da Receita de FPM, art. 159, Inciso I, Alínea d	385.693,31
2.b. Dedução da Receita de FPM, art. 159, Inciso I, Alínea e	371.443,74
3. Base de Cálculo para as ASPS (1-2-2.1)	10.450.252,98
4. Despesas Empenhadas com a Função Saúde	3.903.061,89
5. Despesas Custeadas com Outros Recursos	2.416.145,42
Recursos do SUS	2.163.883,47
Recursos de Operações de Crédito	0,00
Outros Recursos	252.261,95
6.a. Restos a Pagar Inscritos no Exercício sem Disponibilidade Financeira de Recursos de Impostos (15%)	0,00
6.b. Dedução das despesas não aplicadas em ASPS em exercícios anteriores (Art. 25 da LC nº 141/12)	0,00
7. Adições da Auditoria	0,00
8. Exclusões da Auditoria	43.130,83
9. Outros ajustes à Despesa	0,00
<b>10. Despesas em Ações e Serviços Públicos de Saúde (4-5-6-6.1+7-8+9)</b>	<b>1.443.785,64</b>
<b>11. Percentual de Aplicação em Saúde (10/3*100)</b>	<b>13,82%</b>

Em relação às despesas relativas ao **PASEP**, este Tribunal não mais a admite a partir de 2021, conforme Resolução Normativa RN – TC 04/2020. Assim, cabe acrescentar o valor de forma proporcional aos gastos de pessoal das unidades orçamentárias, como se pode observar nos autos do Processo TC 05238/19, Parecer PPL – TC 00043/20 (fls. 1247/1255), bem como do parecer ministerial (fl. 1234 do mesmo Processo). Assim, deve-se incluir o valor de **R\$5.591,11**.

Em relação aos restos a pagar excluídos no exercício de 2018, compulsando os autos do processo de prestação de contas anual referente ao exercício de 2018 (Processo TC 05238/19, fl.1049), o valor de restos a pagar inscritos no exercício, mas que foram desconsiderados para composição da aplicação em ações e serviços de saúde pública, por ausência de disponibilidade financeira, totalizou R\$77.474,39.



PROCESSO TC 06328/20  
PROCESSO TC 00290/19

Porém, segundo o Sistema SAGRES, esses valores foram pagos durante o exercício de 2019, com recursos vinculados à Saúde. Nesse sentido, estes gastos devem ser acrescidos ao presente exercício, tendo em vista que se reverteram em favor das ações e serviços de saúde pública e não integraram o câmputo das aplicações em 2018, não podendo ficar no limbo, sem incluir em algum exercício. Vejamos:

Aplicações em Saúde	Valor (R\$)
<b>1. Receita de Impostos e Transferências</b>	<b>10.227.070,16</b>
2.a. Dedução da Receita de FPM, art. 159, Inciso I, Alínea d	355.945,00
2.b. Dedução da Receita de FPM, art. 159, Inciso I, Alínea e	347.278,67
3. Base de Cálculo para as ASPS (1-2-2.1)	9.523.846,49
4. Despesas Empenhadas com a Função Saúde	3.070.761,36
5. Despesas Custeadas com Outros Recursos	1.600.704,83
Recursos do SUS	1.600.704,83
Recursos de Operações de Crédito	0,00
Outros Recursos	0,00
6.a. Restos a Pagar Inscritos no Exercício sem Disponibilidade Financeira de Recursos de Impostos (15%)	<b>77.474,39</b>
6.b. Dedução das despesas não aplicadas em ASPS em exercícios anteriores (Art. 25 da LC nº 141/12)	0,00
7. Adições da Auditoria	0,00
8. Exclusões da Auditoria	56.675,57
9. Outros ajustes à Despesa	0,00
<b>10. Despesas em Ações e Serviços Públicos de Saúde (4-5-6-6.1+7-8+9)</b>	<b>1.335.906,57</b>
<b>11. Percentual de Aplicação em Saúde (10/3*100)</b>	<b>14,03%</b>

SAGRES ONLINE Início Municipal Sobre

Pagamentos de Restos (de 01/01/2019 a 31/12/2019)

Funcção Descrição da Conta

Dados do Pagamento

Agrupamentos	Soma(Restos a Pagar)	Soma(Valor Pago)	Soma(Valor Líquido)
10 - Saúde (55)	R\$ 152.656,70	R\$ 145.427,57	R\$ 145.327,57
> 8883-8 FUS - SAUDE (48)	R\$ 126.885,85	<b>R\$ 119.656,72</b>	R\$ 119.556,72
> 17270-7 PMC FPM (1)	R\$ 175,02	R\$ 175,02	R\$ 175,02
> 26.645-0 PB 250375 FMS CUSTEIO SUS (5)	R\$ 8.725,83	R\$ 8.725,83	R\$ 8.725,83
> 24964-5 FMS CAJAZEI-FNSCONVENENTE (1)	R\$ 16.870,00	R\$ 16.870,00	R\$ 16.870,00



PROCESSO TC 06328/20  
PROCESSO TC 00290/19

Por fim, em relação à exclusão referente a despesas com gêneros alimentícios destinados às equipes do Sistema de Atendimento Médico de Urgência – SAMU, no valor total de R\$43.130,83, a Unidade Técnica entendeu que tais despesas não podem ser consideradas como aplicadas em ações e serviços de saúde pois não contemplam as previstas no art. 3º da LC 141/2012. Entretanto, em que pese a observação da Unidade Técnica, não restou demonstrada, de forma clara, que as despesas se enquadrariam como merenda escolar ou outros programa de alimentação, conforme preceitua o art. 4º, inciso IV da Lei Complementar 141/2012. Portanto, não cabe a exclusão.

Assim, adicionando os valores de R\$77.474,39 (restos a pagar de 2018), despesas com PASEP proporcional de R\$5.591,11, despesas com alimentação relacionadas ao profissionais do SAMU e de despesas de exercícios anteriores não computadas em 2018, totalizando R\$43.130,83, obtém-se um total aplicado de R\$1.569.981,97, correspondendo a **15,02%** das receitas de impostos mais transferências em ações e serviços públicos de saúde. Vide quadro resumo:

<b>Processo TC 06328/20</b> <b>Prefeitura Municipal de Cajazeirinhas</b> <b>Exercício de 2019</b>	
Aplicações em Saúde	Valor R\$
<b>1. Receita de Impostos e Transferências</b>	<b>11.207.390,03</b>
2.a. Dedução da Receita de FPM, art. 159, Inciso I, Alínea d	385.693,31
2.b. Dedução da Receita de FPM, art. 159, Inciso I, Alínea e	371.443,74
<b>3. Base de Cálculo para as ASPS (1-2a-2.b)</b>	<b>10.450.252,98</b>
4. Despesas Empenhadas com a Função Saúde	3.903.061,89
5. Despesas Custeadas com Outros Recursos	2.416.145,42
Recursos do SUS	2.163.883,47
Recursos de Operações de Crédito	0,00
Outros Recursos	252.261,95
6.1. Restos a Pagar Inscritos no Exercício sem Disponibilidade Financeira de Recursos de Impostos (15%)	0,00
6.2. Dedução das despesas não aplicadas em ASPS em exercícios anteriores (Art. 25 da LC nº 141/12)	0,00
7. Adições da Auditoria	0,00
8. Exclusões da Auditoria	43.130,83
9. Outros ajustes à Despesa	43.130,83
10. Restos a Pagar Excluídos em 2018 mas pagos com recursos vinculados à Saúde do exercício de 2019 (Processo TC 05238-19 fl. 1049) e SAGRES	77.474,39
11. PASEP Proporcional à despesa com Pessoal das Unidades Administrativas	5.591,11
<b>12. Despesas em Ações e Serviços Públicos de Saúde (4-5-6-6.1+7-8+9+10+11)</b>	<b>1.569.981,97</b>
<b>13. Percentual de Aplicação em Saúde (12/3*100)</b>	<b>15,02%</b>

O índice mínimo constitucional de 15%, pois, foi atendido.



PROCESSO TC 06328/20  
PROCESSO TC 00290/19

**Descumprimento de norma legal, em relação aos investimentos no FUNDEB estarem superiores às receitas recebidas.**

A Unidade Técnica (fl. 3682) indicou que foram realizadas despesas com recursos do FUNDEB em valores superiores aos recursos recebidos ao longo do exercício, estando assim, no entendimento da Unidade Técnica, descumprindo norma legal.

Em sua defesa, fl. 3809, o gestor alegou que os valores são referentes ao IRRF, ISS e resgates de aplicações e transferências financeiras e receitas extras. Indicou também que *“o cálculo apresentado foi apurado a partir do montante da DESPESA LIQUIDADADA NO VALOR BRUTO, contudo, a correta interpretação se dá com a apuração da movimentação bancária comparando os ingressos e saídas pelo valor líquido, que neste caso a despesa liquidada ficou superior as receitas em razão da utilização de retenções deixadas sem conta corrente para pagamento de despesas do FUNDEB”*.

A Auditoria, fl. 4091, não acatou os argumentos, sob o seguinte fundamento:

*“Diferentemente do que argumenta a defesa, a análise pelo valor bruto é correta. As despesas realizadas com recursos do FUNDEB são consideradas pelos valores brutos, ou seja, incluindo as retenções. Por sua vez, as retenções são receitas extraorçamentárias, que devem ser repassadas a seus destinatários sendo contabilizadas como despesa extraorçamentárias.*

*Tem-se então, unicamente com base nos argumentos do defendente - visto que não consta nos autos demonstrativos das entradas e saídas da conta do FUNDEB - que foram utilizadas receitas extraorçamentárias decorrentes das retenções em despesas orçamentárias, fazendo com que as aplicações em ações próprias do FUNDEB fossem maiores que os recursos efetivamente recebidos para tais fins.*

*Portanto, a diferença apontada não se trata de erro de interpretação da auditoria, mas sim de falha por parte do ente ao não retirar da conta do FUNDEB recursos que são de terceiros e utilizar tais recursos em ações do fundo.”*

O Ministério Público (fl. 4106/4107) acompanhou o entendimento da Auditoria.

A diferença se deu tendo em vista que a Auditoria considerou, como gasto com os recursos FUNDEB, as despesas limitadas às receitas do Fundo mais aplicações e complemento da União, não incluindo o saldo do final do exercício de 2018 como visto anteriormente.





## TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 06328/20  
PROCESSO TC 00290/19

Além disso, a Auditoria, ao considerar os gastos, limitados às receitas auferidas pelo Fundo, excluiu automaticamente despesas com educação que certamente advieram de recursos de impostos, pois não há notícia de que a conta do FUNDEB foi abastecida com recursos de outras fontes, como de convênios ou outros programas com finalidade exclusiva. A rigor, foram classificadas como despesas com recursos do FUNDEB, aplicações que, na realidade, foram efetivamente custeadas com recursos de impostos mais transferências, especialmente através da conta denominada folha de pagamento, que recebia recursos das duas fontes. Tal fato é corroborado quando a Auditoria, para realização do cálculo das aplicações em MDE considera o total de despesas com recursos vinculados ao Fundo, fl. 3683. Vejamos:

Aplicações em MDE	Valor (R\$)
<b>Despesas em MDE</b>	
1. Despesas Custeadas com Recursos do FUNDEB	3.217.541,87
2. Despesas Custeadas com Recursos de Impostos	3.388.880,23
3. Total das Despesas em MDE (1+ 2)	6.606.422,10
<b>Deduções e/ou Adições</b>	

Portanto, a falha não tem substância.

#### **Não realização de processo licitatório no montante de R\$34.644,91.**

A Unidade Técnica (fl. 3679) apontou que o gestor teria deixado de realizar os seguintes procedimentos licitatórios:

Objeto	Fornecedor	Valor empenhado
Locação de Veículo	H1 AMBIENTAL, LOCADORA E CONSTRUTORA EIRELI-ME	R\$ 19.700,00
Locação e Manutenção de programas de informática	JACKSON FABIANO OLIVEIRA FLOR	R\$ 24.200,00
Locação de Veículo	SIVALDO PEREIRA DA SILVA	R\$ 30.916,02
Aquisição de Medicamentos	FARMAGUEDES	R\$ 19.071,76
Locação de Veículo	O&L VIAGENS E TURISMO LTDA	R\$ 24.090,00
<b>TOTAL GERAL</b>		<b>R\$ 117.977,78</b>



PROCESSO TC 06328/20  
PROCESSO TC 00290/19

O Gestor alegou (fls. 3812/3816) que a referidas despesas foram precedidas de procedimento licitatório, de acordo com a documentação acostada.

A Auditoria (fls. 4093/4095) acatou, em parte, os argumentos apresentados pelo Gestor:

*“2.4.1 JACKON FABIANO OLIVEIRA FLOR - LOCAÇÃO E MANUTENÇÃO DE PROGRAMAS DE INFORMÁTICA - R\$ 24.200,00*

*A defesa informa que o montante de R\$ 8.800,00 foi licitado como pessoa jurídica (pregão 13/2019, doc. 49413/19). Já com relação aos pagamentos no montante de R\$ 15.400,00, argumenta que foram realizados com base em dispensa em razão do valor (pessoa física).*

*Entretanto, observou-se que o objeto da dispensa já estava sendo contratado durante outros exercícios, inclusive por meio de licitação. Desta forma, não é possível aceitar o montante de R\$15.400,00 como dispensa em razão do valor, visto que para esta modalidade de dispensa é necessário que as contratações de objetos iguais ou assemelhados sejam realizadas considerando os valores totais, e não individualmente, como foi verificado.*

*Assim, remanescem como despesas não licitadas e sem cobertura contratual o montante de R\$15.400,00 (empenhos 00884, 01117, 01365, 01750, 00189, 00347 e 00529).*

*2.4.2 SIVALDO PEREIRA DA SILVA - LOCAÇÃO DE VEÍCULOS - R\$ 30.916,02*

*O montante de R\$ 24.357,14 foi com base no Pregão 09/2019, doc. 29562/19. O restante, a defesa justificou como dispensa por valor. Entretanto, tal argumento também não pode ser aceito, pelo mesmo motivo exposto no item 2.4.1, visto que caracterizaria fracionamento irregular de despesa para caracterizar modalidade de dispensa de licitação em razão do valor.*

*Ressalta-se que foi registrado no exercício o montante de R\$619.164,45 de despesas no subelemento “locação de veículos”, sendo R\$39.079,42 sem registro de licitação.*

*Assim, remanescem como despesas não licitadas e sem cobertura contratual o montante de R\$6.558,88 (empenhos 0865 e 0735).*



PROCESSO TC 06328/20  
PROCESSO TC 00290/19

#### 2.4.3 FARMAGUEDES - AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS - R\$19.071,76

*Empenhos cobertos pelo Pregão nº 03/2019 (doc. 29559/19): 00876; 01080; 01145; 01183; 00475; 00476 (aquisição de materiais odontológicos). A vigência do contrato decorrente do Pregão nº 03/2019 iniciou em 06/05/2019. O empenho 0043 (21/03/2019) foi realizado fora da vigência contratual.*

*A defesa relata que os empenhos 0807, 0808 são decorrentes do pregão 07/2019, porém tais empenhos foram realizados antes do início da vigência contratual.*

*Assim, remanescem como despesas não licitadas e sem cobertura contratual o montante de R\$12.686,03 (empenhos 0807, 0808 e 0043).*

#### 2.4.4 HI AMBIENTAL, LOCADORA E CONSTRUTORA EIRELI - ME - LOCAÇÃO DE VEÍCULO - R\$19.700,00

*Processo da dispensa nº 03/2019 demonstrado às fls. 3990/3996. Consta também registro no Tramita (doc. 76164/19).*

#### 2.4.5 O & L VIAGENS E TURISMO LTDA - ME

*Pregão Presencial nº 21/2017. Procedimento licitatório demonstrado no doc. 10822/2017.*

*Assim, permanece o montante de R\$34.644,91 de despesas não licitadas e sem cobertura contratual.*

Quadro 01 - Despesas não licitadas		
Objeto	Fornecedor	Valor (R\$)
Locação e manutenção de programas de informática	Jackon Fabiano Oliveira Flor	15.400,00
Locação de veículos	Sivaldo Pereira da Silva -	6.558,88
Aquisição de medicamentos	Farmaguedes	12.686,03
<b>TOTAL</b>		<b>34.644,91</b>

O Ministério Público concordou com a Auditoria fls. 4108/4109.



## TRIBUNAL PLENO

*PROCESSO TC 06328/20*  
*PROCESSO TC 00290/19*

Sobre o assunto cabe lembrar que a licitação, em sua dupla finalidade, tanto é procedimento administrativo tendente a conceder à pública administração melhores condições (de técnica e de preço) nos contratos que celebrar, quanto, e precipuamente, revela-se como instituto de concretude do regime democrático, pois visa, também, facultar à sociedade a oportunidade de participar dos negócios públicos.

Por ser um procedimento que só garante a eficiência na Administração, visto que sempre objetiva as propostas mais vantajosas, a licitação, quando não realizada ou realizada em desacordo com a norma jurídica, longe de configurar mera informalidade, constitui séria ameaça aos princípios administrativos da legalidade, impessoalidade e moralidade, além de profundo desacato ao regime democrático, pois retira de boa parcela da atividade econômica a faculdade de negociar com a pública administração.

Cumprido recordar ainda que a licitação é procedimento vinculado, formalmente ligado à Lei 8.666/93, não comportando discricionariedades em sua realização ou dispensa. Ressalte-se, ainda, ser a Lei 8.666/93 direcionada também a regular contratos mesmo sem licitação, obrigando à Pública Administração ao exercício do controle dos objetos pactuados com particulares, não a eximindo de observar os parâmetros legais que circundam cada um.

Assim, não basta apenas licitar ou contratar, mas realizar o procedimento de acordo com a técnica prevista no ordenamento jurídico.

Em relação à despesa com a aquisição de medicamentos, a mesma foi realizada por meio do Pregão 03/2019 e Pregão 07/2019, portanto, houve licitação para a referida despesa. A Unidade Técnica contestou que alguns empenhos foram realizados poucos dias da vigência contratual. Assim, nesse caso, cabe expedir recomendação para aprimorar o controle da vigência dos contratos para que a falha não venha a se repetir.

Quanto às diferenças nas locações de programas de computador (R\$15.400,00) e de veículos (R\$6.558,88), os valores se mostram ínfimos e muito próximos aos da dispensa de licitação.

De toda forma, a Auditoria desta Corte não acusou qualquer excesso de preço ou falta de fornecimento dos bens nele noticiado. Assim, a matéria comporta as **recomendações** devidas.



PROCESSO TC 06328/20  
PROCESSO TC 00290/19

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

A Unidade Técnica apontou (fl. 3682) que *“foi constatado o pagamento da remuneração aos professores contratados em valores inferiores aos pagos aos professores efetivos (ver tela abaixo), sendo correto, conforme se depreende do disposto no artigo 206, inciso VIII da Constituição Federal, no artigo 67, inciso III da Lei 9.394/96 (LDB), no artigo 2º, parágrafos 1º e 3º da Lei 11.738/2008 (Piso Salarial dos Profissionais do Magistério Público) e no artigo 4º, inciso III da Resolução 02/2009 da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, bem como nos princípios constitucionais da isonomia e eficiência, o valor equivalente ao nível inicial da carreira”*.

A defesa (fl. 3816) alegou que *“a Auditoria fez levantamento de alguns poucos profissionais da educação contratados por excepcional interesse público, em cujo contrato, bilateralmente, fora acertada a sua remuneração, não havendo qualquer reclamação trabalhista; denúncia e/ou ação de cobrança contra o Município, razão pela qual entende a defesa que se trata de matéria eminentemente administrativa, devendo ser afastada para fins de apreciação das contas”*.

Para a Auditoria (fl. 4095), a defesa não apresentou argumentos capazes de reverter o fato apurado.

O Ministério Público de Contas (fls. 4109/4110) concordou com a Unidade Técnica.

Ao analisar o caso em questão, é de se ressaltar que os servidores ocupantes de cargos efetivos e os servidores ocupantes de cargos oriundos de contratação por excepcional interesse público se encontram em situação jurídica distintas.

A rigor, o servidor que mantém vínculo efetivo com a Administração Pública, em regra, foi aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos, estando assim, regido por regime estatutário. Já em relação aos servidores contratados por excepcional interesse público, estes possuem vinculação precária.

É notório que, nos termos do art. 39, §1º, I da CF/88, a remuneração dos servidores públicos depende de vários fatores como a complexidade do trabalho, atribuições do cargo, grau de responsabilidade, natureza das funções dentre outros. Nesse sentido, cargos com as mesmas funções, responsabilidades e complexidade devem ter remunerações similares.

No entanto, ainda de acordo com o art. 39 §1º, II da CF/88, estabelece que a fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará os requisitos para a investidura no cargo.



## TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 06328/20  
PROCESSO TC 00290/19

Diante do exposto, resta claro que é possível a fixação de remuneração diversa para servidores que ocupam a mesma função, em razão de um ser regido pelo regime estatutário, portanto, efetivo, e outro contratado por excepcional interesse público, ou seja, temporário. Esse foi o entendimento do Supremo Tribunal Federal, vejamos:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. LEI COMPLEMENTAR 87/2000 DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. ESTATUTO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA DO ESTADO. ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI COMPLEMENTAR 266/2019. SERVIDORES PÚBLICOS EFETIVOS E TEMPORÁRIOS. FUNÇÃO DE DOCÊNCIA. REMUNERAÇÃO. NECESSIDADE DE EDIÇÃO DE LEI ESPECÍFICA (ART. 37, X, DA CF). NÃO CABIMENTO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA (ARTS. 5º E 7º, XXXIV, CF). VIOLAÇÃO AO DIREITO ADQUIRIDO E À IRREDUTIBILIDADE DE SALÁRIOS (ARTS. 5º, XXXVI, E 37, XV, DA CF). NÃO OCORRÊNCIA. CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO. IMPROCEDÊNCIA.*

*1.A jurisdição constitucional abstrata brasileira não admite o ajuizamento ou a continuidade de ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo já revogado ou cuja eficácia já tenha se exaurido, independentemente do fato de terem produzido efeitos concretos residuais. Perda de objeto parcial da ação em relação ao inciso V do § 2º do art. 49 da LC 87/2000. Precedentes.*

***2. Constitucionalidade do dispositivo legal que prevê a fixação da remuneração de servidores públicos temporários por meio de ato infralegal.***

***3. A justificativa para a diferença dos critérios de remuneração existente entre o cargo de professor efetivo e a função exercida pelo professor temporário encontra respaldo na própria Constituição Federal (art. 37, II, IX, X), considerando que regimes jurídicos distintos comportam tratamentos diversos.***

*4. É vedado ao Poder Judiciário, por não ter função legislativa, conceder aumento de vencimentos de servidores públicos com base no princípio da isonomia. Entendimento da Súmula Vinculante 37 do STF.*

*5. 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.*



PROCESSO TC 06328/20  
PROCESSO TC 00290/19

6. *A jurisprudência desta CORTE orienta que o direito adquirido não pode ser oposto a regime jurídico ou a forma de cálculo da remuneração de servidor público, desde que preservada a irredutibilidade salarial. Precedentes.*

7. *Conhecimento parcial da ação. Ação direta julgada improcedente. (ADI 6196, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 20/03/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-081 DIVULG 01-04-2020 PUBLIC 02-04-2020).*

Cabe, assim, recomendações, para o aprimoramento da gestão de pessoal, com espeque na legislação e na jurisprudência.

#### **Emissão de empenho em elemento de despesa incorreto.**

#### **Omissão de valores da Dívida Flutuante.**

O Órgão de Instrução (fl. 3686) apurou que o montante de R\$91.156,00, concernente a despesas com pessoal, foram contabilizadas no elemento 36 (Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física), quando deveriam ser classificadas no elemento de despesa 34 (Outras Despesas de Pessoal ou no elemento de despesa 04 - Contratação por Tempo Determinado).

Para a defesa (fl. 3817), *“a falha em comento é meramente formal, não acarretando qualquer prejuízo à fiscalização e muito menos ao erário”*.

A Auditoria (fl. 4095) permaneceu com o entendimento, pois a defesa não apresentou argumentos capazes de elidir a irregularidade.

A análise do Ministério Público de Contas pautou-se nos seguintes termos (fl. 4107): *“A ausência ou o incorreto de registro de valores em algum momento traduz empecilho à eficaz concretização dos princípios constitucionais do controle, da segurança e da transparência das atividades públicas”*.

A constatação de informações e registros imprecisos ou contraditórios, ou até mesmo a ausência destes, vai de encontro ao que dispõem as Normas Brasileiras de Contabilidade - NBC2. Segundo a NBC-T-1, aprovada pela Resolução 530/81 do Conselho Federal de Contabilidade, é Princípio Fundamental da Contabilidade:

*1.6 - DA FORMALIZAÇÃO DOS REGISTROS CONTÁBEIS - Os atos e fatos contábeis devem estar consubstanciados em registros apropriados. Qualquer que seja o processo adotado para tais registros, devem ser sempre preservados os elementos de comprovação necessários à verificação não só quanto à precisão como à perfeita compreensão das demonstrações contábeis.*



PROCESSO TC 06328/20  
PROCESSO TC 00290/19

*E mais: segundo a NBC-T-2.1, aprovada pela resolução 563/83 do Conselho Federal de Contabilidade, a escrituração contábil será executada:*

2.1.2 - (...)

*e) Com base em documentos de origem externa ou interna ou, na sua falta, em elementos que comprovem ou evidenciem fatos e a prática de atos administrativos.*

De fato, o elemento de despesa “36” refere-se a Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física, que são despesas orçamentárias decorrentes de serviços prestados por pessoa física de forma eventual e pagas diretamente a esta, não enquadradas nos elementos de despesa específicos, tais como: remuneração de serviços de natureza eventual, prestado por pessoa física sem vínculo empregatício; estagiários, monitores diretamente contratados; gratificação por encargo de curso ou de concurso; diárias a colaboradores eventuais; locação de imóveis; salário de internos nas penitenciárias; e outras despesas pagas diretamente à pessoa física.

De toda forma, as despesas compuseram o cálculo da Auditoria de gastos com pessoal e não interferiram na execução orçamentária, vez que existiam autorização e fontes suficiente de recursos para adequação. Cabem as devidas **recomendações** para que as despesas sejam contabilizadas nos elementos próprios.

Tangente a omissão de parcelamento no **Demonstrativo da Dívida Flutuante**, no montante de R\$13.898,84, a Unidade Técnica (fl. 3689) chegou à conclusão após indicar que “*consta no documento de fls. 3643/3652, um débito vencido no valor de R\$ 13.898,84, do Município de Cajazeirinhas junto a Energisa, entretanto, no documento de fls. 2.561, apresentado na Prestação de Contas, não consta débito junto a Energisa*”.



INFORMAÇÕES TCE - DÉBITO DAS PREFEITURAS EM 31 12 2019			
IND.	PREFEITURA	VALOR DO HISTÓRICO DO DÉBITO	
		VENCIDO	VINCENDO
47	CAJAZEIRINHAS	13.898,84	0

Ocorre que o Demonstrativo citado pela Unidade Técnica, fl. 2561, refere-se ao Demonstrativo da Dívida Fundada Interna:





## TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 06328/20  
PROCESSO TC 00290/19

C.N.P.J. / C.P.F.		CREDOR DA DÍVIDA		Lei		Saldo Inicial	Inscrição no Exercício	Correções Diversas	Resgate/ Amortização	Juros/ Acrescimos	Exclusão por Renegociação	SALDO ATUAL	
Contrato		PCASP		Número	Data							Saldo em Circulação	
<b>Dívida Contratual - Parcelamento de Dívida de Contribuições Sociais Previdenciárias</b> 29.979.036/0001-40 INSS 1.329.547,45 0,00 0,00 (134.283,36) 635.097,13 0,00 1.830.361,22 00012018 31/12/2017 2.2.1.4.3.01.01 - CONTRIBUIÇÕES AO RGPS - DEBITO PARCELADO 00001201 31/12/2017 1.329.547,45 0,00 0,00 (134.283,36) 635.097,13 0,00 1.830.361,22													
<b>PARCELAMENTO DE DÍVIDA COM INSS</b> <b>Dívida Contratual - Instituição Não Financeira</b> 09.123.654/0001-87 CAGEPA 17.852,85 0,00 0,00 0,00 0,00 (14.281,74) 3.571,11 00022017 31/12/2017 2.2.3.1.1.01.03 - RENEGOCIAÇÃO DE DÍVIDAS COM FORNECEDORES 00002201 31/12/2017 17.852,85 0,00 0,00 0,00 0,00 (14.281,74) 3.571,11													
<b>PARCELAMENTO COM A CAGEPA</b> 09.095.183/0001-40 ENERGISA 0,00 0,00 0,00 0,00 0,00 0,00 0,00 0,00 00032017 31/12/2017 2.2.3.1.1.01.03 - RENEGOCIAÇÃO DE DÍVIDAS COM FORNECEDORES 00003201 31/12/2017 0,00 0,00 0,00 0,00 0,00 0,00 0,00													
<b>PARCELAMENTO DE DÍVIDA COM A CAGEPA</b> <b>Total:</b> 1.347.400,30 0,00 0,00 (134.283,36) 635.097,13 -14.281,74													
											SALDO ATÉ O PERÍODO:		1.833.932,33

Para que possa haver o registro e inscrição de débitos parcelados junto a fornecedores na Dívida Fundada Interna, devem as partes envolvidas aceitarem e reconhecerem as dívidas que compoem os termos do parcelamento. No caso em apreço, a companhia de eletricidade – ENERGISA, indicou que existe um **débito (fatura(s) vencidas)** no montante de R\$13.898,84 para ser regularizado ou contestado. Assim, cabe expedir **recomendação** no sentido de providenciar a regularização do débito existente ou a devida contestação.

### **Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público.**

A Unidade Técnica (fl. 3687) apontou que “no exercício de 2019 constam vários contratados por excepcional interesse público para exercer cargos de natureza efetiva. Essas contratações deverão ser melhor justificadas, haja vista que a maioria dos contratados se referem aos cargos que já existem no quadro efetivo da Entidade, como é o caso de Professor, Auxiliar de Serviços Gerais, Assistente Social, Motorista, entre outros”.

Em sua defesa, o gestor alegou que “as contratações com o número de efetivos do Município há de se concluir que, para além da legalidade, estão dentro da razoabilidade, pois que existem 168 servidores efetivos e 11 prestadores de serviços (mês de referência –dezembro de 2019)”.

A Unidade Técnica (fl. 4096) não acatou os argumentos apresentados, pois “ao analisar o quantitativo histórico das contratações temporárias, observou-se que a média desse tipo de contratação se manteve estável, com exceção do exercício de 2017, colaborando com a tese de que a administração tem necessidade permanente desses servidores, não sendo, portanto, caráter temporário”.



PROCESSO TC 06328/20  
PROCESSO TC 00290/19

Quadro 02 - Contratação por excepcional interesse público					
2015	2016	2017	2018	2019	2020
54	40	100	47	44	48
Sagres: quantitativo de janeiro a dezembro de cada exercício.					

O Ministério Público de Contas (fl. 4112) entendeu que:

*“... a ausência de comprovação, por parte do gestor, do atendimento aos requisitos (excepcional interesse público e temporariedade da contratação) e da publicação da lei autorizando as contratações realizadas ao longo do exercício de 2019, induz a permanência da eiva.*

*Ademais, demonstrar a existência de poucos contratados atualmente (12 contratados), não sana as contratações realizadas nos exercícios anteriores.*

*Destarte, as contratações por excepcional interesse público realizadas em 2019 pelo Município de Cajazeirinhas devem ser consideradas irregulares, razão por que deve ser aplicada multa prevista no art. 56, II, da LOTCE-PB, sem impedimento de recomendação à atual gestão para regularizar a folha de pessoal.”*

Consoante decorre do texto constitucional, a prévia aprovação em concurso é, como regra, 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 uma exceção à regra do concurso público, consistente nas nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. Além disso, a Carta Magna 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:

*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;*



PROCESSO TC 06328/20  
PROCESSO TC 00290/19

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. E mesmo havendo norma, os demais requisitos devem ser cotejados, notadamente a necessidade temporária e o excepcional interesse público.

O Supremo Tribunal Federal, em decisão digna de nota, já sedimentou os pilares autorizativos dessa forma de contratação de pessoal, a saber: a) os casos excepcionais estejam previstos em lei; b) o prazo de contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o interesse público seja excepcional; e) a necessidade de contratação seja indispensável, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes, e que devam estar sob o espectro das contingências normais da administração. Vejamos:

*“Ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal em face de trecho da Constituição do Estado de Minas Gerais que repete texto da CF. (...) Contratação temporária por tempo determinado para atendimento a necessidade temporária de excepcional interesse público. Previsão em lei municipal de atividades ordinárias e regulares. Definição dos conteúdos jurídicos do art. 37, II e IX, da CF. Descumprimento dos requisitos constitucionais. (...) Prevalência da regra da obrigatoriedade do concurso público (art. 37, II, CF). As regras que restringem o cumprimento desse dispositivo estão previstas na CF e devem ser interpretadas restritivamente. O conteúdo jurídico do art. 37, IX, da CF pode ser resumido, ratificando-se, dessa forma, o entendimento da Corte Suprema de que, para que se considere válida a contratação temporária, é preciso que: **a) os casos excepcionais estejam previstos em lei; b) o prazo de contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o interesse público seja excepcional; e) a necessidade de contratação seja indispensável, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes do Estado, e que devam estar sob o espectro das contingências normais da administração.** É inconstitucional a lei municipal em comento, eis que a norma não respeitou a CF. A imposição constitucional da obrigatoriedade do concurso público é peremptória e tem como objetivo resguardar o cumprimento de princípios constitucionais, entre eles os da impessoalidade, da igualdade e da eficiência.” (RE 658.026, rel. min. Dias Toffoli, j. 9-4-2014, P, DJE de 31-10-2014, Tema 612). Vide ADI 2.229, rel. min. Carlos Velloso, j. 9-6-2004, P, DJ de 25-6-2004.*

Acrescente-se, como este Tribunal de Contas tem pontificado, a necessidade de um procedimento seletivo, mesmo que simplificado, para imbuir concretude aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sob os quais esta forma de contratação está integrada.



PROCESSO TC 06328/20  
PROCESSO TC 00290/19

Observe-se, todavia, estar a temporalidade relacionada à necessidade (ideia de tempo) e a excepcionalidade ao interesse público (ideia de conteúdo). Logo, o que é excepcional é o interesse público e não a necessidade. Como exemplo, a necessidade do trabalho de uma professora do ensino fundamental, admitida por concurso, é permanente e de excepcional interesse, mas se lhe for deferida uma licença de dois anos para estudo a excepcionalidade da atividade permanece e surge a necessidade de contratar outra profissional, de forma temporária, até o retorno da respectiva titular, *sob o espectro das contingências normais da administração*.

No ponto, a Auditoria, em seus relatórios, especificamente às fls. 3688 e 4096 questiona a natureza das atividades correspondentes, associando a ideia de tempo ao conteúdo e não à necessidade, bem como objetiva, sinteticamente, a quantidade de contratados no final do exercício em análise (44). À míngua de um exame analítico dos contratos por tempo determinado, descabe, em razão do fato, seu reflexo como motivação para imbuir sanção por irregularidade na prestação de contas, sem prejuízo de **recomendações** para o olhar vigilante sobre os requisitos para a prática.

**Descumprimento de legislação municipal, relacionada ao baixo investimento, conforme previsto na Lei Orçamentária Anual.**

No relatório prévio, a Auditoria indicou ter havido baixo investimento durante o exercício (fl. 2040):

## 6. ANÁLISE DO INVESTIMENTO MUNICIPAL

Quadro 11 (a) – Despesa por Categoria e Investimento – janeiro a dezembro 2019 (R\$)		
	Receita total	Despesa Total
Despesa Corrente		14.598.279,92
Despesa de Capital		1.873.913,52
Receita Corrente	16.983.042,65	
Receita de Capital	1.243.815,41	

No quadro acima, o confronto entre despesa de capital versus receita de capital se extrai obediência ou não a regra de ouro, que proíbe a realização de despesa de capital inferior a receita de capital.



## TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 06328/20  
PROCESSO TC 00290/19

Quadro 11 (b) - Despesas de Capital – janeiro a dezembro 2019 (R\$)					
	Investimentos	Amortização da Dívida	% Inv	% AD	Despesa de Capital
2017	1.033.899,35	123.239,63	89,35	10,65	1.157.138,98
2018	561.018,13	94.594,44	85,57	14,43	655.612,57
2019	1.739.630,16	134.283,36	92,83	7,17	1.873.913,52

No quadro 11(b) segregam-se na despesa de capital os montantes relativos a Investimento e Amortização da Dívida.

Quanto ao investimento pode-se medir a partir do valor indicado se a sua execução está compatível com o valor constante da LOA. Neste caso, o investimento realizado em 2019 alcançou 8,82% do valor autorizado originalmente que foi de R\$ 19.723.370,00.

Nos dois quadros abaixo se apresentam a despesa com Investimentos segundo funções de governo escolhidas e a sua realização segundo fontes de recursos.

Quadro 11 (c) - Despesas com Investimento por Função – janeiro a dezembro 2019 (R\$)					
	Educação	Saúde	Administração	Urbanismo	Transporte
2017	303.505,11	692.899,44	5.600,00	9.222,30	00,00
2018	167.998,32	207.230,56	1.246,00	00,00	00,00
2019	811.359,31	458.314,14	3.292,00	312.188,39	00,00

Quadro 11 (d) - Despesa com Investimento por fonte de Recurso– janeiro a dezembro 2019 (R\$)			
	Recursos Ordinários	Receitas de Impostos e Transferências de Impostos - Saúde	Receitas de Impostos e Transferências de Impostos - Educação
Valor	16.934,32	4.697,57	598.304,07

Em sede de defesa prévia (fls. 2593/2594), o Gestor argumentou que o Município investiu R\$1.739.630,16 e amortizou R\$134.283,36 em dívidas. Ressaltou que os pequenos Municípios dependem quase que exclusivamente de recursos de convênios, que podem não se concretizar.



## TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 06328/20  
PROCESSO TC 00290/19

A Auditoria não acatou as alegações (fl. 3673), sublinhando que o percentual de investimento realizado em 2019 foi da ordem de 8,82% do valor total originalmente autorizado pela LOA.

Para o Ministério Público de Contas (fls.4112):

*“A superestimativa de receitas na elaboração das leis orçamentárias é uma prática com potencial de gerar consequências danosas às contas públicas. Afinal, tal prática pode fazer com que as finanças públicas sejam levadas a uma situação caótica e de déficits muitas vezes irrecuperáveis.*

*Na vertente, a Unidade Técnica demonstra a existência de autorização inicial da ordem de R\$19.723.370,00 para investimentos, sendo que, em 2019, o investimento alcançou patamar bem abaixo do autorizado.*

*O fato de esta Corte de Contas vir atentando para esse aspecto do investimento é explicada pela necessidade se desestimular que os entes públicos existam apenas para custear uma estrutura administrativa, mas também para que os gestores encontrem meios de investirem seus recursos, com o objetivo de haver maior desenvolvimento e atendimento às necessidades da população.*

*Tal eiva demonstra falta de planejamento e o cumprimento do previsto na Lei Orçamentária Anual do Município, razão por que deve ser aplicada sanção pecuniária ao gestor responsável e recomendado que haja um melhor planejamento orçamentário, de acordo com a realidade do Município.”*

O orçamento público nosso, no decorrer de sua evolução, ganhou status de verdadeiro plano de trabalho ou programa de governo a ser perseguido em seus objetivos e metas, desgarrando-se do arcaico conceito de peça meramente contábil e burocrática e amoldando-se à finalidade genérica da Atividade Financeira do Estado, qual seja, a realização do bem comum de forma sustentável, através da otimização dos recursos públicos (humanos, financeiros e patrimoniais) e aplicação buscando sempre resultados úteis à coletividade (eficiência, eficácia e efetividade).

Mas, embora concebidos com todos esses requisitos e formalizados em instrumentos constitucionalmente previstos, os orçamentos públicos não representam uma camisa-de-força à criatividade ou discricionariedade dos seus gestores, pois de nada valeriam tais rigores se o fim colimado – a realização do bem comum sustentável – sofresse ranhuras.



*PROCESSO TC 06328/20*  
*PROCESSO TC 00290/19*

Daí, a própria legislação financeira estabelece mecanismos de realinhamento orçamentário, tais quais, a suplementação e o remanejamento de dotações, como formas de adequar a execução do orçamento concebido aos reclames sociais.

De fato, nem sempre as emendas parlamentares ou convênios decorrentes de outras ações dirigidas aos Municípios se concretizam. Tal fato faz com que despesas previstas no orçamento se inviabilizem, levando ao fato indicado pela Auditoria.

De toda forma cabem as devidas **recomendações** no sentido de haver um melhor planejamento das despesas públicas.

#### **À guisa de conclusão.**

As contas anuais contemplam, além dos fatos impugnados pela Auditoria, o exame das contas gerais de governo, sob os enfoques da legalidade, legitimidade e economicidade. Tal análise abrange: investimento em educação e saúde; aplicação dos recursos captados do FUNDEB; cumprimento de limites máximos de despesas com pessoal, repasses à Câmara, dívida e operações de crédito; equilíbrio das contas; execução do orçamento através de seus créditos ordinários e adicionais; pagamento de salário mínimo a servidores; cumprimento de obrigações previdenciárias; licitações; além de outros fatos mencionados no Parecer Normativo PN - TC 52/2004.

Com essas observações, os fatos impugnados, examinados juntamente com outros tantos componentes do universo da prestação de contas anual, não são capazes de atrair juízo de reprovação para a gestão geral. É que, a prestação de contas, sabidamente, é integrada por inúmeros atos e fatos de gestão, alguns concorrendo para a sua reprovação, enquanto outros para a aprovação. Dessa forma, no exame das contas de gestão, o Tribunal de Contas mesmo diante de atos pontualmente falhos, pode, observando as demais faces da gestão – contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e fiscal -, posicionar-se pela aprovação das contas, sem prejuízo de aplicar outras sanções compatíveis com a gravidade dos fatos, inclusive multa.

Neste sentido, valioso trabalho publicado pelo Ministro Carlos Ayres de Brito, do Supremo Tribunal Federal. Cite-se:



## TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 06328/20  
PROCESSO TC 00290/19

*“Mas qual a diferença entre ilegalidade e irregularidade? Legalidade é fácil: é aferir da compatibilidade do ato administrativo, da despesa do contrato, da licitação com a lei. E regularidade, o que significa regularidade? Exatamente legitimidade. (...)”*

*Então, pelo art. 37, a Constituição torna o direito maior do que a própria lei. E poderíamos chamar esse art. 37 como consubstanciador desse mega princípio da legitimidade ou juridicidade, ou licitude, que é muito mais que simples legalidade. E o Tribunal de Contas foi contemplado com essa força de apreciar não só a legalidade das despesas, mas a regularidade na prestação das contas”.<sup>1</sup>*

À luz da legislação e da jurisprudência assentada nesta Corte de Contas, notadamente em face do Parecer Normativo PN - TC 52/2004, os fatos apurados pela sempre diligente Auditoria, atraem providências administrativas para o aperfeiçoamento da gestão pública, porém não justificam a reprovação das contas.

**Por todo o exposto, VOTO** no sentido de que este Tribunal decida **EMITIR PARECER FAVORÁVEL** à aprovação da PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO do Senhor FRANCISCO DE ASSIS RODRIGUES DE LIMA, na qualidade de Prefeito do Município de **Cajazeirinhas**, relativa ao exercício de **2019**, com a ressalva do art. 138, parágrafo único, inciso VI, do Regimento Interno do TCE/PB, e, em Acórdão separado, sobre a PRESTAÇÃO DE CONTAS DA GESTÃO ADMINISTRATIVA DE RECURSOS PÚBLICOS, decida: **I) DECLARAR O ATENDIMENTO INTEGRAL** às exigências da LRF; **II) JULGAR REGULARES COM RESSALVAS** 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, ressalvas em razão das falhas nos registros contábeis; **III) RECOMENDAR** a adoção de providências no sentido de evitar as falhas diagnosticadas pela Auditoria e guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, bem como às normas infraconstitucionais pertinentes; e **IV) 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.

<sup>1</sup> “A Real Interpretação da Instituição Tribunal de Contas”. In Revista do TCE/MG. Ano XXI, nº 2/2003, p. 49.





Tribunal de Contas do Estado da Paraíba



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 06328/20  
PROCESSO TC 00290/19

**PARECER DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB**

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 06328/20**, os MEMBROS do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, decidem **EMITIR** e **ENCAMINHAR** ao julgamento da Egrégia Câmara Municipal de **Cajazeirinhas** este **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação da **PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO** do Senhor FRANCISCO DE ASSIS RODRIGUES DE LIMA, na qualidade de **Prefeito** do Município, relativa ao exercício de **2019**, **INFORMANDO** à supracitada autoridade 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, conforme dispõe o art. 138, parágrafo único, inciso VI, do Regimento Interno do TCE/PB.

Registre-se, publique-se e encaminhe-se.  
TCE – Sessão Remota do Tribunal Pleno.  
João Pessoa (PB), 07 de abril de 2021.

Assinado 8 de Abril de 2021 às 08:35



**Cons. Fernando Rodrigues Catão**  
PRESIDENTE

Assinado 7 de Abril de 2021 às 16:33



**Cons. André Carlo Torres Pontes**  
RELATOR

Assinado 8 de Abril de 2021 às 07:36



**Cons. Antônio Nominando Diniz Filho**  
CONSELHEIRO

Assinado 8 de Abril de 2021 às 12:24



**Cons. Antonio Gomes Vieira Filho**  
CONSELHEIRO

Assinado 13 de Abril de 2021 às 12:01



**Cons. Arnóbio Alves Viana**  
CONSELHEIRO

Assinado 8 de Abril de 2021 às 09:09



**Cons. em Exercício Oscar Mamede Santiago  
Melo**  
CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO

Assinado 14 de Abril de 2021 às 09:32



**Manoel Antônio dos Santos Neto**  
PROCURADOR(A) GERAL