



PROCESSO TC 06056/20

Origem: Prefeitura Municipal de São Bentinho

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2019

Responsável: Giovana Leite Cavalcanti Olímpio (Prefeita)

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

Advogado: Paulo Ítalo de Oliveira Vilar (OAB/PB 14233)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de São Bentinho. Exercício de 2019. Acúmulo da dupla função política e administrativa, respectivamente, de executar orçamento e de captar receitas e ordenar despesas. Competência prevista na CF, art. 71, inciso II, e na LOTCE/PB, art. 1º, inciso I, para julgar a prestação de contas de gestão administrativa de recursos públicos. Falhas na gestão de pessoal. Atendimento integral da LRF. Regularidade com ressalvas das contas. Recomendação. Informação.

ACÓRDÃO APL – TC 00171/21

RELATÓRIO

1. O presente processo trata da **prestação de contas** anual da Senhora GIOVANA LEITE CAVALCANTI OLÍMPIO, na qualidade de Prefeita do Município de **São Bentinho**, 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 **25 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. 2143/2154, 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. 2157).



PROCESSO TC 06056/20

5. Com a apresentação dessa PCA (fls. 2210/2451), da defesa sobre o relatório prévio da Auditoria com os respectivos documentos (fls. 2458/2463) e de outros elementos (fls. 2504/3792), foi elaborado o **Relatório PCA – Análise Defesa** de (fls. 3794/3957), 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 25/03/2020, dentro do prazo legal, instruída pelos documentos regularmente exigidos;
 - 6.2. Segundo dados do IBGE (censo 2010 - estimativa 2019) o Município possui 4.540 **habitantes**, sendo 3.122 habitantes da zona urbana e 1.418 habitantes da zona rural;
 - 6.3. A **lei orçamentária anual** (Lei 442/2018) estimou a receita em R\$18.894.136,00 e fixou a despesa em igual valor, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R\$9.447.068,00, correspondendo a 50% da despesa fixada na LOA;
 - 6.4. Foram **abertos** créditos adicionais suplementares no montante de R\$2.417.439,09 e créditos adicionais especiais no montante de R\$675.000,00. Quanto às fontes de recursos, a Auditoria indicou o total de R\$2.632.439,09 de anulação de dotações e R\$460.000,00 de excesso de arrecadação. De acordo com os valores auditados os créditos utilizados somaram R\$1.864.653,23, sendo considerados com autorização legislativa após a análise de defesa (fl. 4020) e com cobertura suficiente de recursos (fl. 3803);
 - 6.5. A **receita total arrecadada** correspondeu a R\$17.374.248,75, sendo R\$15.524.559,41 em receitas **correntes**, já descontada a transferência do montante de R\$2.095.378,82 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEB, e R\$1.849.689,34 em receitas de **capital**;
 - 6.6. A **despesa executada** totalizou R\$16.571.400,67, sendo R\$738.251,53 com o Poder Legislativo. Quanto às categorias econômicas foram executados R\$14.751.952,32 (R\$738.251,53 do Poder Legislativo) em despesas **correntes** e R\$1.819.448,35 (R\$0,00 do Poder Legislativo) em despesas de **capital**;



PROCESSO TC 06056/20

- 6.7.** O **balanço orçamentário consolidado** apresentou **superávit** equivalente a 4,62% (R\$802.848,08) da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R\$3.691.822,64, sendo R\$17.809,14 (0,48%) em caixa e R\$3.674.013,50 (99,52%) em bancos; e o **balanço patrimonial consolidado** consignou **superávit financeiro** (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R\$3.264.700,32;
- 6.8.** Foram realizados 37 **procedimentos licitatórios** para despesas de R\$5.923.051,24 e, de acordo com o TRAMITA, enviados ao TCE/PB aqueles exigidos pela Resolução Normativa RN - TC 09/2016, não havendo a indicação de gastos sem licitação;
- 6.9.** Os investimentos **com obras** e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$1.026.345,48, correspondendo a 6,19% da despesa orçamentária total;
- 6.10.** Os **subsídios** percebidos pela Prefeita foram de R\$180.000,00, já os da Vice-Prefeita foram de R\$90.000,00, não sendo indicado excesso;
- 6.11. DESPESAS CONDICIONADAS:**
- 6.11.1. FUNDEB:** aplicação do montante de R\$2.255.975,12, correspondendo a **80,46%** dos recursos do FUNDEB (R\$2.803.752,48) na remuneração do magistério da educação básica. O saldo não comprometido do FUNDEB ao final do exercício seria de R\$654.860,32 (23,36% da receita do fundo). A Auditoria não incluiu como irregularidade no final do relatório. Em consulta ao SAGRES, se observa que parte do saldo (R\$623.984,65) não se trata propriamente de saldo do FUNDEB e sim de depósito judicial do antigo FUNDEF. Assim, o saldo a ser considerado é de R\$30.875,67, que corresponde a 1,1% das receitas do fundo, portanto, 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\$4.596.082,65, correspondendo a **39,46%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R\$11.646.601,95;
- 6.11.3. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE):** aplicação do montante de R\$2.130.835,87, correspondendo a **19,57%** das receitas componentes da base de cálculo – RIT menos deduções legais (R\$10.889.464,90);



PROCESSO TC 06056/20

- 6.11.4. Pessoal (Poder Executivo):** gastos com pessoal do Poder Executivo de R\$8.112.326,09 correspondendo a **52,25%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$15.524.559,41;
- 6.11.5. Pessoal (Ente):** gasto com pessoal do Município, após a inclusão dos gastos do Poder Legislativo, no montante de R\$492.285,13, totalizou R\$8.604.611,22, correspondendo a **55,43%** da RCL;
- 6.11.6.** Caso as obrigações patronais fossem adicionadas aos cálculos de pessoal, o percentual do Executivo passaria para **63,22%** e o do Município para **67,05%**;
- 6.12.** Ao final do exercício, o **quadro de pessoal ativo** do Poder Executivo era composto de **322** servidores distribuídos da seguinte forma:

Tipo de Cargo	Jan	AV%	Abr	AV%	Ago	AV%	Dez	AV%	Jan/Dez	AH%
Comissionado	97	33,45	129	36,96	108	32,24	99	30,75	2,06	
Contratação por excepcional interesse público	30	10,34	56	16,05	58	17,31	50	15,53	66,67	
Efetivo	156	53,79	157	44,99	159	47,46	163	50,62	4,49	
Eletivo	7	2,41	7	2,01	10	2,99	10	3,11	42,86	
TOTAL	290	100,00	349	100,00	335	100,00	322	100,00	11,03	

- 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.
- 6.15.** A **dívida municipal** ao final do exercício correspondia a **R\$4.193.992,60**, representando **27,02%** da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 34,76% e 65,24%, entre dívida flutuante e dívida fundada, respectivamente, apresentando um aumento de 10,72% em relação ao exercício anterior, com a seguinte composição e principais credores:



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 06056/20

Os principais componentes da dívida fundada são:

Especificação	Valor informado (R\$)	Valor Constatado (R\$)
Precatórios	112.419,16	112.419,16
Previdência (RGPS)	2.623.764,85	2.623.764,85
Previdência (RPPS)	0,00	0,00
Empresa de Fornecimento do serviço de água e Esgoto	0,00	2.603,32
Empresa de Fornecimento do serviço de energia elétrica	0,00	26.386,25
	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	2.736.184,01	17,62	18.629.471,29	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\$676.730,56, representando 6,42% da receita tributária do exercício anterior. O repasse correspondeu a 81,93% do valor fixado no orçamento (R\$826.000,00). Ao final da análise, a Unidade Técnica não considerou como falha substancial a ser levada para a conclusão;

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\$1.269.681,43, estando R\$39.829,00 abaixo do valor estimado de R\$1.309.510,43;

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

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 enviada, 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.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 06056/20

8. Notificações de estilo (fl. 3960) e apresentação de defesa e documentos de fls. 3961/4002, sendo a documentação examinada pela Auditoria que, em relatório de fls. 4020/4030, lavrado pela ACP Juliana de Lourdes Melo Ferreira e chancelado pelo ACP Gláucio Xavier Barreto (Chefe de Divisão), concluiu pela permanência das seguintes irregularidades:
- 8.1. Despesas com pessoal do Município acima do limite legal;
 - 8.2. Despesas realizadas a conta de recursos do FUNDEB acima do total de ingressos de recursos do Fundo;
 - 8.3. Despesas de capital em montante inferior ao da receita de capital;
 - 8.4. Baixa realização de investimentos;
 - 8.5. Emissão de empenhos em elemento de despesa incorreto;
 - 8.6. Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público;
 - 8.7. Não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência.
9. Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer da lavra do Procurador Luciano Andrade de Farias o (fls. 4033/4054), opinou por:

ISTO POSTO, opina o **Ministério Público de Contas** no sentido de:

- a. **Emitir parecer contrário à aprovação quanto às contas de governo e pela irregularidade das contas de gestão da gestora Municipal de São Bentinho, Sr.^a Giovana Leite Cavalcanti Olímpio, relativas ao exercício de 2019;**
- b. **Aplicação de multa** à mencionada Gestora com fulcro no art. 56, II, da LOTCE/PB, pelos fatos acima apontados envolvendo a gestão de pessoal do Município;
- c. **Recomendações** à Prefeitura Municipal de São Bentinho no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, e, em especial,



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 06056/20

- *para que, nos exercícios futuros, o ente municipal preveja nas leis orçamentárias recursos para investimentos de modo mais coerente com a realidade do ente público, inclusive procedendo aos devidos ajustes nas despesas para evitar que o Município deixe de aplicar em área tão relevante para o seu desenvolvimento;*
- *para que se observe o regramento constitucional com relação à formação do quadro de pessoal do Município, atentando-se também para os limites de despesa de pessoal previstos na LRF;*
- *para que a receita do FUNDEB seja registrada adequadamente;*

d. Representação à Receita Federal acerca dos fatos envolvendo recolhimento previdenciário ao RGPS.

10. Conforme decisões cadastradas no Sistema TRAMITA:

Exercício 2013: Processo TC 04356/14. Parecer PPL – TC 00069/15 (**favorável** à aprovação e **atendimento parcial** da LRF). Acórdão APL – TC 00374/15 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão, **multa** de R\$5.000,00, **representação** e **recomendação**);

Exercício 2014: Processo TC 04677/15. Parecer PPL – TC 00151/16 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00571/16 (**atendimento parcial** da LRF, **regularidade com ressalvas** das contas de gestão, **multa** de R\$2.000,00, **recomendação** e **comunicação**);

Exercício 2015: Processo TC 04692/16. Parecer PPL – TC 00012/19 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00035/19 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão, **multa** de R\$3.000,00 e **recomendação**);

Exercício 2016: Processo TC 05408/17. Parecer PPL – TC 00054/19 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00127/19 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão, **multa** de R\$3.000,00, **representação** e **recomendação**);

Exercício 2017: Processo TC 05712/18. Parecer PPL – TC 00095/20 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00207/20 (**regularidade** das contas de gestão, **atendimento parcial** da LRF **comunicação** e **recomendação**);

Exercício 2018: Processo TC 06024/19. Parecer PPL – TC 00278/19 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00550/19 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão, **atendimento parcial** da LRF, **multa** de R\$2.934,46, **determinação** e **recomendação**).

11. O processo foi agendado para a presente sessão, com as intimações de estilo (fl. 4055).



PROCESSO TC 06056/20

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.



PROCESSO TC 06056/20

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



PROCESSO TC 06056/20

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 exercer “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.

Despesas com pessoal e encargos do Ente Municipal acima do limite legal (60%).

No quadro constante do Relatório Prévio (fl. 2147) e no Relatório PCA – Análise de Defesa (fls. 3812/3813), a Auditoria indicou a ultrapassagem do limite de gastos com pessoal, ao se adicionar as despesas com obrigações patronais, por considerar que o Parecer Normativo PN – TC 12/2007 excluiu a contribuição patronal da despesa com pessoal de Poderes e Órgãos somente para os fins do art. 20 da Lei Complementar 101/200 (LRF), ou seja, para os poderes em separado. Para o art. 19, da Lei Complementar 101/2000 (LRF), o Órgão de Instrução entendeu que o mencionado Parecer foi silente.

A defesa (fls. 2459/2461) alegou que a Auditoria incluiu valores relativos a Serviços de Terceiros – Pessoa Física como se fossem Vencimentos e Vantagens Fixas e que o cálculo considerado pelo Tribunal não inclui as despesas previdenciárias. Basicamente repetiu os argumentos às fls. 3965/3968 na Defesa sobre o RPCA – AD.



PROCESSO TC 06056/20

O Corpo Técnico (fls. 3798/3799) citou o art. 18 da LRF, entendendo que a intenção do legislador em incluir as obrigações patronais à base de cálculo para apuração do índice legal de despesas com pessoal do ente como todo, razão pela qual manteve o entendimento inicial.

O representante do Ministério Público de Contas (fls. 4044/4048) destacou que o Parecer Normativo 12/2007 desta Corte não inclui os gastos com obrigações patronais na análise das despesas de cada poder e observou:

“Este membro do MPC/PB possui posição dissonante com relação ao referido Parecer Normativo, uma vez que tenho mantido entendimento no sentido de que devem ser incluídas as obrigações patronais também quanto aos cálculos pertinentes ao art. 20 da LRF. No entanto, tenho reconhecido que, enquanto não houver mudança expressa por parte deste Tribunal acerca desses entendimentos, deve ser adotada a metodologia exposta no Parecer Normativo.

*Caso fossem consideradas as obrigações patronais nas despesas por órgão, os cálculos da Auditoria indicariam irregularidade. O gasto calculado pela Auditoria para fins de despesas com pessoal pelo **Poder Executivo** foi de R\$8.112.326,09. Caso fossem incluídas as despesas previdenciárias calculadas pela Auditoria no montante de R\$1.701.704,57, ter-se-ia um total de R\$9.814.030,66, o que corresponderia a 63,22% da RCL.*

*O **Ente**, por sua vez, sem considerar as despesas com obrigações patronais, não ultrapassaria o limite de 60% da RCL, alcançando 55,43% da RCL. Incluindo-se as despesas com obrigações patronais de R\$1.804.692,96 (na linha admitida pelo entendimento deste Tribunal), o percentual chegaria a 67,05%, de acordo com o cálculo do órgão técnico.*

Nessa discussão, vale analisar os argumentos da Defesa que se sucedem ao Relatório de fls. 3794/3957. A gestora requer se utilize como base de cálculo a folha de pagamento, composta, exclusivamente, pelas espécies remuneratórias descritas como Vencimentos e Vantagens Fixas. Este argumento pede a exclusão das obrigações patronais e a do montante de R\$ 648.382,00 que a Auditoria considerou como despesas de pessoal por ter havido empenho indevido no elemento de despesa 36. Indica também que, mesmo que fosse considerado esse valor apontado pela Auditoria, dever-se-ia excluir o montante das obrigações patronais e, ainda assim, seria observada a limitação legal, de acordo com sua visão.

Como já informei acima, não se concorda com a inclusão integral, por parte da Auditoria, do valor das despesas registradas no elemento 36.



PROCESSO TC 06056/20

Excluindo-se o valor apontado¹, as despesas com pessoal do ente reduzem-se para R\$ 9.760.922,18, (subtraindo-se R\$ 648.382,00 de R\$ 10.409.304,18) o que corresponde a 62,87% da RCL.

Perceba-se que este valor é o apontado no Relatório Prévio de Auditoria à fl. 2147.

Analisando-se a evolução do percentual de despesas com pessoal apontado pela Auditoria, houve redução da referida despesa em termos percentuais com relação a exercícios anteriores. Entretanto, na tabela acima transcrita se verifica que a ultrapassagem do limite legal se arrasta desde, ao menos, o exercício de 2017, de sorte que a redução do percentual sem a correspondente adequação ao limite legal não pode ser desconsiderada.

Cumprir aduzir que o simples fato de haver excesso de despesas com pessoal efetivamente não é, por si só, irregularidade apta a ensejar, assim que constatada, a reprovação das contas.

O fato ganha envergadura quando a Gestora deixa ultrapassar o limite e não toma as medidas cabíveis de forma efetiva para o retorno à legalidade. É o que ocorre na situação dos autos.

*Registre-se que havia espaço para a regularização das despesas, notadamente diante da constatação do excesso de comissionados em relação ao número de efetivos, dado extraído da tabela de fl. 3813. Assim, diante da manutenção de um cenário de ilegalidade na gestão de pessoal, a eiva se mantém, o que enseja a aplicação de **multa** à autoridade responsável, na forma da LOTCE/PB (art. 56, II).”*

O Parecer Normativo PN – TC 12/2007 foi emitido em resposta à Consulta formulada pelo Ministério Público do Estado da Paraíba e pela Assembleia Legislativa, acerca da composição da despesa com pessoal e encargos de Poderes e Órgãos, para fins do art. 20 da LRF, e por isto respondeu, citando o art. 20, porém não significa que as despesas com obrigações patronais devem integrar o cálculo com vistas ao cumprimento do art. 19 da LRF, inclusive as conclusões da Consultoria Jurídica desta Corte que integram o Parecer Normativo PN – TC 12/2007 (Processo TC 05849/2007) fazem menção explícita ao art. 19. Vejamos:

¹ Como dito anteriormente, parte daquelas despesas poderia se enquadrar como despesa de pessoal. Para facilitar a compreensão, porém, excluiu-se tudo e, mesmo assim, se verifica a ultrapassagem do limite legal.



PROCESSO TC 06056/20

1. Por força do disposto na alínea c, inciso IV, art. 2º, da LRF, *na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do sistema de previdência social, deve ser deduzida da receita corrente líquida, posto se constituir em recurso de aplicação vinculada ao Regime Próprio de Previdência, inexistindo disposição expressa autorizando a sua exclusão dos gastos com pessoal;*
2. As exclusões autorizadas no art. 19, § 1º, inciso VI, alínea a e b, da LRF, induzem ao convencimento de que o limite de gasto com pessoal deverá ter como base de cálculo a **folha de pagamento**, composta, exclusivamente, pelas **espécies remuneratórias** descritas na rubrica orçamentária **Vencimentos e Vantagens Fixas**.

Conforme quadro constante às fls. 3812, os gastos com pessoal do Município corresponderam a 55,43% da RCL, mesmo com a inclusão do valor das despesas classificadas no elemento 36 (Serviços de Terceiros – Pessoa Física) em sua totalidade (R\$648.382,00), restará respeitado o limite legal.

Emissão de empenhos em elemento de despesa incorreto.

A Auditoria (fl. 3814) indicou haver despesas com contratações de serviços registradas no elemento 36 (Serviços de Terceiros - Pessoa Física) quando a classificação correta seria nos elementos 34 (Outras Despesas com Pessoal) ou 04 (Contratação por Tempo Determinado), pois tais despesas são decorrentes de contratos de terceirização para substituir servidores ou exercício de atribuições inerentes aos cargos ou empregos públicos (Documento TC 64621/20 - fls. 3722/3792).

Foi alegado na defesa (fls. 3969/3973) que se trata de pagamento por serviços autônomos, cujos prestadores são cadastrados na Prefeitura e emitem notas fiscais. Elencou alguns serviços e observou não caracterizarem substituição de servidores públicos. Citou o Manual Técnico do Orçamento (MTO) e decisões deste Tribunal sobre a matéria.

A Auditoria (fls. 4022/4023) não acatou os argumentos em vista de entender que tais despesas são decorrentes de Contratos de Terceirização para substituir servidores ou exercício de atribuições inerentes aos cargos ou empregos públicos e que o elemento 36 abriga os gastos ali não enquadrados.

O Ministério Público de Contas acentuou (fls. 4041/4043):

*“Entendo que o registro no **elemento de despesa 04** seria indevido, visto que este é reservado especificamente para as contratações realizadas no regime específico de contratações temporárias previstas no art. 37, IX, da Constituição Federal (CF). Geralmente essa situação envolve atribuições típicas da administração, mas que não serão preenchidas por servidores efetivos, o que não é o caso de uma considerável parcela das despesas elencadas pela Auditoria.*



PROCESSO TC 06056/20

Situação semelhante também se aplica ao elemento de despesa 34.

Algumas das contratações indicadas pela Auditoria (DOC TC 64621/20) não se configuram tão claramente como contratações em substituição de servidores e empregados públicos. Nesse sentido, nem todos os casos estariam registrados de forma incorreta. Entendo que assiste razão ao argumento da Defesa quando esta elenca funções que podem ser regularmente contratadas por meio do elemento de despesa 36².

...

Muitas vezes no elemento de despesa 36 são incluídos gastos com prestações de serviços que poderiam perfeitamente ser contratadas junto a terceiros, não sendo cabível exigir do ente público que a função seja preenchida, necessariamente, por servidor público. São os casos de atividades acessórias (limpeza, vigilância etc.), não caracterizadas como funções típicas da Administração.

Na situação dos autos, incluiria nessa lista, além de alguns casos mencionados pela Defesa no trecho acima transcrito, serviços de conserto de porta de vidro, abastecimento de água, guarda, porteiro, preparação de refeições para a força policial militar, refeições para a assessoria da Prefeitura, digitalização e cópia de documentos, limpeza da EMATER e da junta de serviço militar, designer e divulgação e identificação visual em redes sociais e varrição de ruas.”

Cabe acompanhar o entendimento do Ministério Público de Contas. A falha atrai as devidas **recomendações** no sentido de classificar cada um dos serviços no devido elemento de despesas de acordo com a Lei 4320/64 e com as normas contábeis aceitas.

Despesas realizadas a conta de recursos do FUNDEB acima do total de ingressos de recursos do Fundo.

No relatório prévio (fl. 2148), a Auditoria indicou que as despesas contabilizadas como do FUNDEB superaram as transferências recebidas em R\$113.312,10:

² Despesas orçamentárias decorrentes de serviços prestados por pessoa física pagos diretamente a esta e não enquadrados 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.



PROCESSO TC 06056/20

4.2. Balanço do FUNDEB (valores em R\$)

DISCRIMINAÇÃO	2017	2018	2019
Transferência recebida (A)	2.128.445,21	2.383.426,66	2.564.534,46
Complementação da União (B)	172.055,05	137.321,44	235.092,31
Dedução de receita (C)	1.795.403,56	1.927.566,11	2.095.378,82
Despesas (D)	2.409.865,60	2.622.284,80	2.912.938,87
Diferença (A + B - D)	-109.365,34	-101.536,70	-113.312,10

O interessado (fl. 2461) alegou que a diferença se deu porque não foi considerado o saldo remanescente do exercício anterior nem as retenções de impostos incidentes.

A Auditoria (fl. 3799) não acolheu os argumentos, informando que o detalhamento no item FUNDEB do Relatório PCA – Análise de Defesa confirma a irregularidade. Naquele item (fls. 3808/3809) a Auditoria adicionou às receitas do Fundo a quantia de R\$4.125,71 referente aos rendimentos de aplicações, perfazendo um total de receita de R\$2.803.752,48.

Quando da apresentação da defesa sobre o Relatório da PCA, a interessada apresentou a Relação das Guias de Receitas Extraorçamentárias (fls. 3985/3993), buscando comprovar que entraram recursos na conta do FUNDEB além dos demonstrados pela Auditoria. Todavia, por se tratarem de consignações não se pode considerar como receitas, pois, tais recursos são retidos para repasses a quem de direito, não fazendo parte do conjunto de receitas do Ente. Também foi apresentado documento de fl. 3984, referente a receitas orçamentárias no valor de R\$2.595,39, retidas na fonte, mas não há comprovação que tais recursos permaneceram na conta do FUNDEB para justificar a aplicação acima dos recursos existentes, mesmo porque o valor é ínfimo diante da diferença indicada pela Auditoria.

O Ministério Público de Contas destacou (fl. 4040):

“Com relação especificamente a essa mácula, inicialmente entendo que a Auditoria deveria ter enfrentado de modo mais bem fundamentado as alegações da Defesa, notadamente aquelas de cunho predominantemente fático.

De qualquer modo, a própria Auditoria verificou ter havido um saldo final não comprometido R\$654.860,32 (fl. 3808) na conta do FUNDEB, isso mesmo após os ajustes decorrentes da alegada divergência. Ademais, os cálculos envolvendo aplicação de recursos do FUNDEB em magistério também já levaram em consideração os necessários ajustes defendidos pelo órgão técnico. Assim, diante desse contexto, entendo que o cenário dos autos não deve levar à valoração negativa das contas no caso concreto, sem prejuízo do envio de recomendação para que eventuais falhas não se reiterem.”



PROCESSO TC 06056/20

Em consulta ao SAGRES, se verifica que assiste razão à Auditoria. As receitas do FUNDEB totalizaram R\$2.799.626,77 e, conforme a Auditoria, as aplicações financeiras somaram R\$4.125,71, totalizando R\$2.803.752,48;

SAGRES ONLINE		Início	Municipal	Sobre	Exercício 2019	São Bento	2 Unidades Gestoras
Receitas (de 01/2019 a 12/2019)							
Unidade Gestora		Descrição					
Agrupamentos						Soma(Valor Ajustado)	
▼ Prefeitura Municipal de São Bento (24)						R\$ 2.799.626,77	
> 17180911 - Transferências de Recursos da Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvi...						R\$ 235.092,31	
> 17580111 - Transferências de Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de ...						R\$ 2.564.534,46	

SAGRES ONLINE		Início	Municipal	Sobre	Exercício 2019	São Bento	Prefeitura
Empenhos							
Fonte do Recurso		Valores					
Agrupamentos ↑						Soma(Valor Empenhado)	
> 1112 - Transferências do FUNDEB 60% - Recursos do Exercício Corrente (44)						R\$ 2.126.425,57	
> 1113 - Transferências do FUNDEB 40% - Recursos do Exercício Corrente (109)						R\$ 508.995,08	
> 1114 - Transferências do FUNDEB 60% - Complementação da União - Recursos do Exercício Corrente (20)						R\$ 238.735,94	
> 1115 - Transferências do FUNDEB 40% - Complementação da União - Recursos do Exercício Corrente (20)						R\$ 38.782,28	

A situação configurou que houve indicação de fonte de recurso inexistente para empenhamento de despesas no valor de R\$109.186,39, vez que o empenhamento superou o total de recursos recebidos durante o exercício e não havia saldo suficiente nas contas correntes ou de aplicações do FUNDEB em 31/12/2018 que pudesse suprir a diferença:

Disponibilidades (de 12/2018)			
Unidade Gestora		Descrição da Conta	
Agrupamentos		Soma(Conciliado)	Extrato
▼ Prefeitura Municipal de São Bento (2)		R\$ 10.863,20	
> CONTA FUNDEB - Aplicação (1)		R\$ 10.863,20	
> CONTA FUNDEB (1)		R\$ 0,00	



PROCESSO TC 06056/20

O fato não trouxe maiores consequências, vez que foram atendidos os limites de aplicações no Magistério e em MDE, conforme demonstrações da Auditoria no relatório PCA – Análise de Defesa (fls. 3808 e 3810), porém configura registro contábil incorreto por indicar erroneamente fonte de recurso, cabendo **recomendações**.

Quando da produção do Relatório PCA – Análise de defesa (fl. 3808) a Auditoria detectou que o saldo percentual dos recursos do FUNDEB, em 12/2019, foi da ordem de 23,36%, não atendendo ao máximo de 5% estabelecido no § 2º do art. 21 da Lei 11.494/2007, embora não tenha colocado no rol das irregularidades.

O saldo considerado foi de R\$654.860,32:

Saldo do FUNDEB	Valor (R\$)
1. Saldo em 31/12/2019 Conciliado	667.823,31
2. Ajustes do Saldo	0,00
3. Restos a Pagar do Exercício	12.962,99
4. Saldo Final não Comprometido (1+ 2- 3)	654.860,32
5. Receita do FUNDEB + Rendimentos	2.803.752,48
6. Percentual (4/5*100)	23,36%

Todavia, em consulta ao SAGRES se observa que parte do saldo (R\$623.984,65) não se trata propriamente de conta do FUNDEB e sim um depósito judicial do antigo FUNDEF – conta corrente (R\$621.839,94) + conta investimento (R\$2.144,71):

Banco	Agência nº	Conta Bancária	Conta nº	Descrição da conta	Extrato	Débito	Crédito	Concluido	Extrato
001	005215	Conta Corrente	0000000183384	CONTA FUNDEB	0,00	0,00	107.456,46	-107.456,46	
001	005215	Conta Investimento - CDB	0000000183384	CONTA FUNDEB - Aplicação	151.295,12	0,00	0,00	151.295,12	
001	005215	Conta Corrente	0000000264466	PM SAO BENTINHO BB 26.446-6 - REST. FUNDEF	0,00	621.839,94	0,00	621.839,94	
001	005215	Conta Investimento - Fundo de Investimento	0000000264466	SÃO BENTINHO BB 26.446-6 - REST. FUNDEF	2.144,71	0,00	0,00	2.144,71	

Detalhamento da conciliação bancária							
Agência nº	Banco	Conta nº	Título	Nº Cheque	Nº débito automático	Débito	Crédito
005215	001	0000000264466	PM SAO BENTINHO BB 26.446-6 - REST. FUNDEF			621.839,94	0,00
Saída não considerada pela contabilidade							
				31/12/2019	TRANSFERENCIA DEPOSITO JUDICIAL		

Assim, o saldo a ser considerado é de R\$30.875,67 que corresponde a 1,1% das receitas do FUNDEB no exercício, dentro, portanto, do limite permitido.



PROCESSO TC 06056/20

Despesas de Capital em montante inferior ao da Receita de Capital. Baixa realização de investimentos.

No relatório prévio, a Auditoria indicou ter havido baixo investimento durante o exercício (fls. 2149):

6. ANÁLISE DO INVESTIMENTO MUNICIPAL

	Receita total	Despesa Total
Despesa Corrente		14.751.952,32
Despesa de Capital		1.819.448,35
Receita Corrente	15.524.559,41	
Receita de Capital	1.849.689,34	

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.

	Investimentos	Amortização da Dívida	% Inv	% AD	Despesa de Capital
2017	829.053,99	203.231,02	80,31	19,69	1.032.285,01
2018	945.467,79	89.448,68	91,36	8,64	1.034.916,47
2019	1.743.500,55	75.947,80	95,83	4,17	1.819.448,35

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

Em sede de defesa prévia (fl. 2462), a Gestora observou que a diferença é ínfima e que vários convênios foram frustrados. Sobre os investimentos (fl. 2463) alegou que aumentaram em relação aos exercícios anteriores.



PROCESSO TC 06056/20

A Auditoria não acatou as alegações (fls. 3800/3801), sublinhando que a diferença ínfima referente à relação receita/despesa de capital não é suficiente para justificar a irregularidade e que os investimentos realizados durante o exercício de 2019, cujo valor importou em R\$1.743.500,55, representaram apenas 40% do valor planejado na Lei Orçamentária.

Na defesa sobre o Relatório PCA – Análise de Defesa, a interessada basicamente reprisou os argumentos anteriores (fls. 3962/3963).

O representante do Ministério Público de Contas pontuou (fls. 4036/4038):

“De fato, em 2017 foram investidos R\$ 829.053,99; em 2018, R\$ 945.467,79; e em 2019 o montante saltou para R\$ 1.743.500,55.

No primeiro Relatório de Análise da Defesa, a Auditoria esclarece que “conforme já demonstrado em Relatório Prévio, o percentual de investimento realizado em 2019 foi da ordem de 40% do valor total originalmente autorizado pela LOA. As argumentações apresentadas não são suficientes para justificar o baixo percentual aponta”.

Sabe-se que 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.

A preocupação deste Tribunal com relação a esse aspecto se explica pela necessidade de se desestimular que os entes públicos sejam fins em si mesmos, existindo apenas para custear uma estrutura administrativa. O fato é que a baixa aplicação de recursos em investimentos prejudica sobremaneira o desenvolvimento do ente.

O cenário ideal no âmbito do planejamento orçamentário deve levar a uma estimativa de receitas na lei orçamentária minimamente coerente com a futura execução, de modo que as disparidades verificadas devem ser justificadas com base em aspectos mais consistentes, o que não ocorreu. Ademais, deve sempre o Gestor encontrar espaço, na medida do possível, para que o ente público aplique recursos também em investimentos, e não apenas na manutenção de uma estrutura burocrática que perderia sua razão de ser caso inexistissem outras atuações estatais.



PROCESSO TC 06056/20

O percentual executado correspondeu a uma parcela pequena, mas não desprezível, da Lei Orçamentária Anual. Ademais, como a gestora indicou, houve aumento de Investimentos no exercício de 2019 em comparação aos anteriores.

Ocorre que um fato relacionado ao que aqui se analisa também foi apontado: a Auditoria apontou que houve a realização de receitas de capital no montante de R\$1.849.689,34 e execução de despesas de capital no montante de R\$1.819.448,35.

A diferença de R\$30.240,99 possui relevância, uma vez que o art. 44 da LRF dispõe da seguinte forma:

Lei de Responsabilidade Fiscal

Art. 44. É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

Além da receita de capital apontada acima – alienação de bens e direitos – há também outras fontes legalmente previstas, tais como: a) operações de crédito; b) amortização de empréstimos em que o credor é o ente público; e c) transferências de capital.

A gestora, porém, não apontou ter havido receita decorrente de outra fonte. Sua alegação se dirige para o ínfimo montante da diferença. Alega também que houve frustração na execução de convênios celebrados com o Município.

Em relação à alegação de violação ao artigo 44 da LRF, entendo que esta não restou totalmente demonstrada no caso dos autos.

Primeiramente, por não haver informação nos autos se a totalidade da receita de capital do ente decorreu da alienação de bens e direitos. Em segundo lugar, o fato de ter havido despesas de capital em montante inferior ao da receita de mesma natureza não autoriza concluir que, necessariamente, a diferença foi aplicada em despesa corrente, sobretudo em um cenário no qual foi evidenciado um superávit orçamentário.



PROCESSO TC 06056/20

A partir desses elementos acima narrados, entende-se que a irregularidade referente à violação ao artigo 44 da LRF pode ser mitigada, remanescendo apenas a questão do investimento reduzido.

Ponderando-se todos esses aspectos, entende-se que os fatos comportam o envio de recomendações para que, nos exercícios futuros, o ente municipal preveja nas leis orçamentárias recursos para investimentos de modo mais coerente com a realidade do ente público, inclusive procedendo aos devidos ajustes nas despesas para evitar que o Município deixe de aplicar em área tão relevante para o seu desenvolvimento.”

O orçamento público no, 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.

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.

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.

No contexto dos investimentos, despontam como elementos positivos as despesas com obras e serviços de engenharia na cifra de R\$1.199.597,75, correspondendo a 8,38% da despesa orçamentária total, valor acima da média (4,99%) se comparado a outros 30 Municípios da mesorregião do Sertão Paraibano com até cinco mil habitantes, conforme quadro disponível em <https://tce.pb.gov.br/paineis/indice-de-despesas-municipais>:



PROCESSO TC 06056/20

ÍNDICE DE DESPESAS MUNICIPAIS

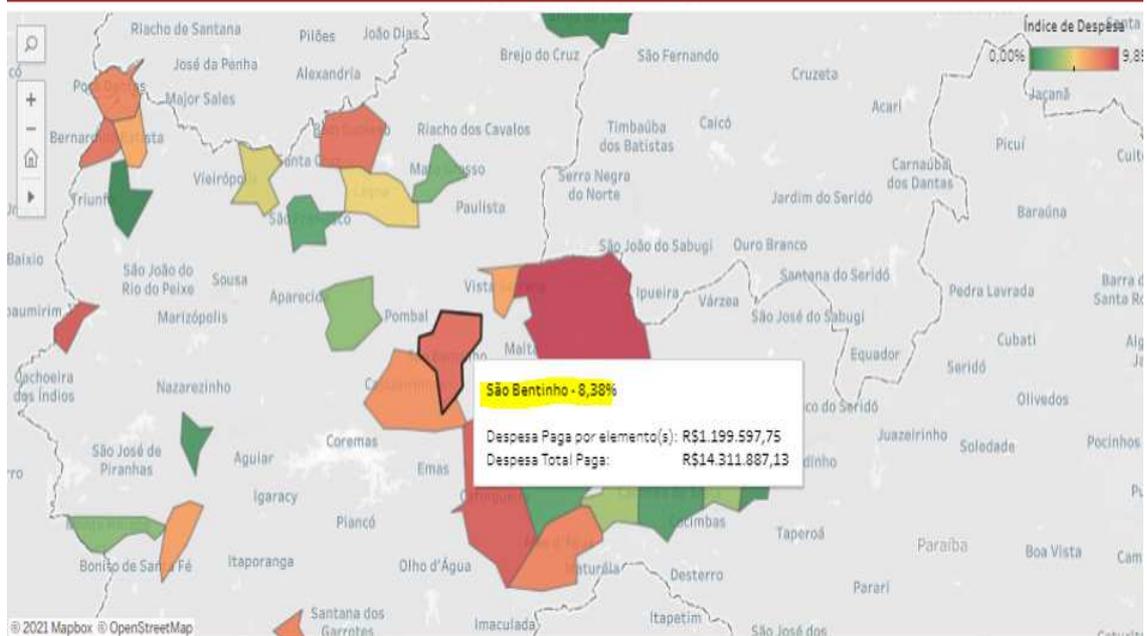
Compartilhar 0

Tweetar

Painel de Índice de Despesas dos Municípios Paraibanos (Atualizado até 03/02/2021 23:27:49)

Selecione o Estágio da Desp...	Exercício	Município	Poder	Elemento de Despesa	Subelemento
<input type="radio"/> Empenhada	2019	(Tudo)	Executivo	51 - Obras e Instalações	SEM SUBELEMENTO
<input type="radio"/> Liquidada					
<input checked="" type="radio"/> Paga	Cifpm	Microrregião	Mesorregião	População	
	(Tudo)	(Tudo)	Sertão Paraibano	4782	5000

Mapa de Índice de Despesas (Paga)



Ranking de Índice de Despesas (Paga)

Ranking	Município	Índice de Despesa	Despesa	Despesa Total
	TOTAL	4,99%	R\$20.978.080,72	R\$419.983.275,91
1	São José de Espinharas	9,86%	R\$1.497.098,83	R\$15.196.747,68
2	Bom Jesus	9,02%	R\$1.517.812,14	R\$16.833.521,93
3	Catingueira	8,92%	R\$1.453.432,44	R\$16.298.073,11
4	São Bento	8,38%	R\$1.199.597,75	R\$14.311.887,13
5	Bom Sucesso	8,17%	R\$1.324.981,40	R\$16.225.338,92

No mais, com os abalizados comentários advindos do Ministério Público de Contas.

Cabem, assim, apenas **recomendações** no sentido de haver um melhor planejamento das despesas públicas.



PROCESSO TC 06056/20

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

A Unidade Técnica observou (fls. 3815) 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, Agente Administrativo, Motorista, entre outros”.

Em sua defesa (fls. 3974/3976), a Gestora alegou não ser prática comum a contratação por excepcional interesse público, sendo tais contratações realizadas para atender demandas específicas, tais como as relacionadas às áreas da saúde e da educação, para atender a programas federais de natureza essencial e urgentes. Também argumentou que alguns dos contratos foram realizados para substituir servidores efetivos que se encontravam afastados. Citou a Constituição Federal e decisões desta Corte.

Após analisar os argumentos oferecidos, o Órgão Técnico destacou (fl. 4024):

“Ao consultar o Sagres, esta Auditoria verificou que, no exercício de 2019, o número de servidores contratados por excepcional interesse público foi, em todos os meses, o dobro, ou mais do dobro, dos servidores efetivos. No mês de dezembro de 2019, por exemplo, havia, na Prefeitura Municipal de São Bentinho, 120 servidores efetivos, e 242 servidores contratados por excepcional interesse público, ou seja, a Prefeitura está, na verdade, priorizando a contratação por excepcional interesse público.

No Relatório de PCA (fls. 3794/3957), a Auditoria verificou a existência de contratos por excepcional interesse público para cargos que só poderiam ser ocupados após a prévia aprovação em concurso público, de acordo com a CF, art. 37, II. Entretanto o gestor pontou que tais contratações se deram em substituição de servidores ocupantes de cargos efetivos, no entanto, não apresentou nenhum documento que comprove suas alegações.

Ademais, como já pontuado anteriormente, a Prefeitura de São Bentinho possui o dobro de servidores contratados por excepcional interesse público em comparação ao número de servidores efetivos.



PROCESSO TC 06056/20

Esta Auditoria voltou a realizar pesquisa no Sagres, e verificou que, ao longo do exercício de 2019, a mesma pessoa foi contratada vários meses para ocupar cargos efetivos, conforme Doc. 10641/21.

Ante o exposto, remanesce a irregularidade.”

Eis a dicção do Ministério Público de Contas (fls. 4049/4051):

“Ora, não há tal exceção à regra do concurso público. O art. 37, II da CF dispõe que “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração” sem ressaltar a admissão de pessoal para a execução de programas de outros Entes.

Ademais, há de se esclarecer que a maior parte dos programas do governo federal em que há transferência de recursos para a execução local encontra-se arraigada na política nacional. Isso apenas reforça a necessidade de realizar concurso público.

A Defesa também informa que “(...) alguns desses contratos, por excepcional interesse público, foram realizados para substituir servidores efetivos que se encontram afastados, temporariamente, de suas funções”.

Esta situação é um caso apto a autorizar, em tese, a contratação por excepcional interesse público. Todavia, não se comprovou com o envio de documentos o que foi alegado.

A quantidade de contratados por excepcional interesse público na Prefeitura chegou ao auge, no exercício, entre julho e novembro (com 58 contratados).

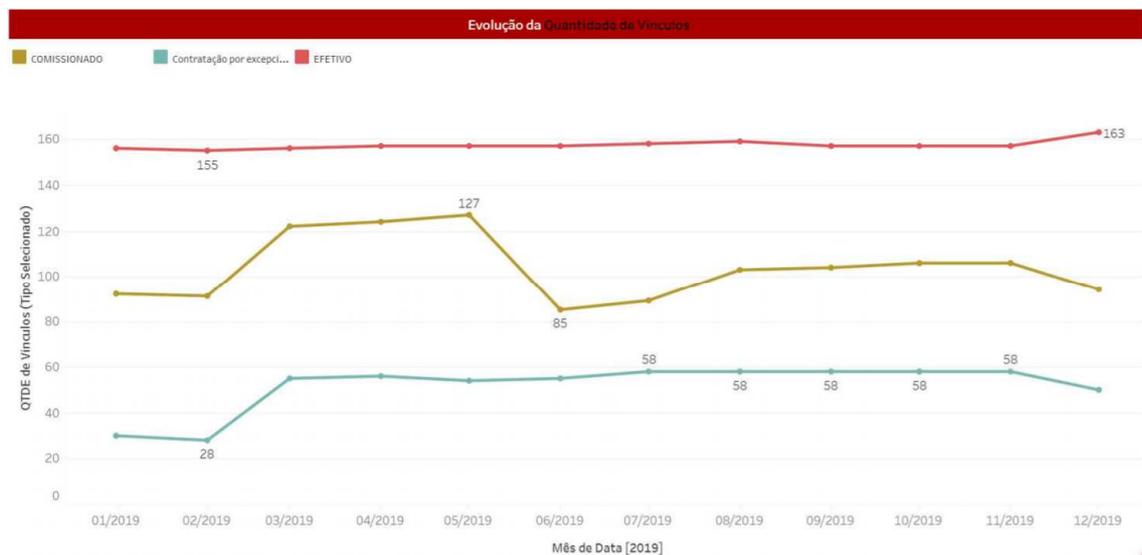
Pela tabela da Auditoria (fl. 3813), esse montante equivalia a 17,31% do total de pessoal com vínculo no Município.

Esse número aparenta ser baixo, mas é razoável, considerando que no mesmo mês de agosto o Município contava com apenas 159 servidores efetivos.

Aqui, é pertinente colacionar a tabela de evolução do quantitativo de vínculos da Prefeitura ao longo de 2019, excluídos os vínculos eletivos (fonte: painel extraído do site www.tce.pb.gov.br/paineis):



PROCESSO TC 06056/20



O que se percebe do quadro acima é que o maior problema da gestão nem parece ter sido o elevado número de temporários apenas, mas sim a soma de temporários e comissionados com relação aos efetivos, que quase se igualaram, provocando uma nítida distorção do regramento constitucional.

Em síntese, portanto, pode-se afirmar que a gestão de pessoal no Município analisado, ao longo do exercício 2019, não pode ser considerada hígida, seja pelo fato de ter se mantido a ultrapassagem do limite de despesa de pessoal do ente, o que já ocorria ao menos desde 2017 (mesma gestão), seja pelo fato de que o número de servidores precários se manteve elevado e em um patamar próximo ao de efetivos, o que, além de contribuir para a manutenção do excesso de despesa de pessoal, caracteriza uma distorção do modelo previsto constitucionalmente.

Assim, na linha de outras manifestações deste signatário, o contexto ora analisado, envolvendo a gestão de pessoal, contribui para a emissão de parecer contrário à aprovação das contas, bem como a aplicação de multa à autoridade responsável (art. 56, II, LOTCE/PB) e envio de recomendação para que a Prefeitura busque adequar sua gestão de pessoal às normas aplicáveis.”

Como o quadro apresentado demonstra, ao final do exercício sob análise existiam 163 servidores efetivos e 50 contratados por excepcional interesse público. Os efetivos representavam 50,62% do total de servidores e os contratados por excepcional interesse público 15,53%:



PROCESSO TC 06056/20

Tipo de Cargo	Jan	AV%	Abr	AV%	Ago	AV%	Dez	AV%	Jan/Dez AH%
Comissionado	97	33,45	129	36,96	108	32,24	99	30,75	2,06
Contratação por excepcional interesse público	30	10,34	56	16,05	58	17,31	50	15,53	66,67
Efetivo	156	53,79	157	44,99	159	47,46	163	50,62	4,49
Eletivo	7	2,41	7	2,01	10	2,99	10	3,11	42,86
TOTAL	290	100,00	349	100,00	335	100,00	322	100,00	11,03

O crescimento maior do número de contratado se deu pois, no início do exercício (mês de janeiro) quando havia 30 contratações por excepcional interesse público, subindo para 56 em abril e terminando o ano com 50.

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 a exceção à regra do concurso público, que consiste nas nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. Além disso, a Carta Magna vigente, abrandando a determinação contida no dispositivo supra, permite que União, Estados, Distrito Federal e Municípios efetuem contratações, em caráter temporário, para atender a excepcional interesse público, conforme se observa da dicção do inciso IX do art. 37, *in verbis*:

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

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

Conclui-se, a partir da leitura deste inciso IX, pela necessidade de existência de prévia lei para regulamentar os casos de contratação temporária em cada uma das esferas da pessoa de direito público interno. Não se pode atribuir às contratações suscitadas pela Auditoria o caráter de necessidade temporária a atrair a possibilidade de vínculos apenas por tempo determinado. Nessa esteira, é pertinente assinalar o outrora já decidido sobre a matéria pelo Supremo Tribunal Federal:



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 06056/20

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

Assim, havendo necessidade permanente da execução dos serviços contratados, deve a gestão municipal realizar concurso público para preenchimento dos cargos existentes no quadro de servidores da municipalidade.

Em termos financeiros, as despesas com contratados por tempo determinado do Poder Executivo aumentaram consideravelmente entre 2013 e 2016, caindo em 2017 e voltando a subir entre 2018 e o exercício sob análise, conforme se observa do Painel de Acompanhamento da Gestão disponível ao público no Portal do TCE/PB:



Tal fato requer medidas, com vistas à manutenção do pessoal contratado em níveis razoáveis, contratando apenas nos casos amparados legalmente.



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 06056/20

Cabe destacar que, dos 34 servidores contratados por excepcional interesse público existentes na Prefeitura ao final do exercício, 19 são relativos ao Magistério e os demais contratados (16) são servidores do Fundo Municipal de Saúde. Ou seja, dos 50 contratados, 35 (70%) são das áreas do magistério e da saúde:

CPF nº	Nome do Servidor	Admissão	Cód. Cargo	Descrição do Cargo, emprego e função	Tot	Tipo de Cargo, emprego e função	Unidade Org
08513983403	ALZENIRA DA NOBREGA SANTOS	01/03/2013	00000184	PROFESSOR PMAG - A1 CONTRATO	R\$	Contratação por excepcional interesse	
09060557417	AYLHANE ERIKA DE SOUSA MEDEIROS	18/02/2013	00000184	PROFESSOR PMAG - A1 CONTRATO	R\$	Contratação por excepcional interesse	
70354075454	CECILIA MADALENA DOS SANTOS SANTANA	02/04/2018	00000184	PROFESSOR PMAG - A1 CONTRATO	R\$	Contratação por excepcional interesse	
05343868495	FRANCILENE DE SOUSA	02/03/2015	00000184	PROFESSOR PMAG - A1 CONTRATO	R\$	Contratação por excepcional interesse	
05050861403	FRANCINALDA DE SOUSA ALMEIDA	01/03/2019	00000184	PROFESSOR PMAG - A1 CONTRATO	R\$	Contratação por excepcional interesse	
05376539458	FRANCINILDA DE SOUSA ALMEIDA ROQUE	02/03/2017	00000184	PROFESSOR PMAG - A1 CONTRATO	R\$	Contratação por excepcional interesse	
08544742424	HALLYSON MONTEIRO DE ARRUDA	01/04/2015	00000184	PROFESSOR PMAG - A1 CONTRATO	R\$	Contratação por excepcional interesse	
09828760410	JESSICA LEITE DOS SANTOS	01/03/2018	00000184	PROFESSOR PMAG - A1 CONTRATO	R\$	Contratação por excepcional interesse	
06655713480	KATTIANA JAS ANDRE DOS SANTOS	01/05/2013	00000184	PROFESSOR PMAG - A1 CONTRATO	R\$	Contratação por excepcional interesse	
06195503410	LUCIANA FERREIRA DE SOUSA	02/03/2017	00000184	PROFESSOR PMAG - A1 CONTRATO	R\$	Contratação por excepcional interesse	
03698710498	MARIA APARECIDA DA SILVA CABRAL	18/02/2013	00000184	PROFESSOR PMAG - A1 CONTRATO	R\$	Contratação por excepcional interesse	
48429112472	MARIA DAUDA MEDEIROS DE QUEIROGA	03/08/2015	00000184	PROFESSOR PMAG - A1 CONTRATO	R\$	Contratação por excepcional interesse	
00004420462	MARIA DE FATIMA PEREIRA DA COSTA	18/02/2013	00000184	PROFESSOR PMAG - A1 CONTRATO	R\$	Contratação por excepcional interesse	
05824487430	MARIA DO SOCORRO ARAUJO RODRIGUES	01/10/2019	00000184	PROFESSOR PMAG - A1 CONTRATO	R\$	Contratação por excepcional interesse	
00847519406	MARIA LAURENY DE OLIVEIRA	18/02/2013	00000184	PROFESSOR PMAG - A1 CONTRATO	R\$	Contratação por excepcional interesse	
02895106436	MARIA LUZIENE CAVALCANTE FERNANDES	01/02/2013	00000184	PROFESSOR PMAG - A1 CONTRATO	R\$	Contratação por excepcional interesse	
06126306414	MONNA LISA SILVA OLIMPIO SOUSA	01/02/2013	00000184	PROFESSOR PMAG - A1 CONTRATO	R\$	Contratação por excepcional interesse	
05282042460	VRINA LIVIA SILVA QUEIROGA SOUSA	01/03/2013	00000184	PROFESSOR PMAG - A1 CONTRATO	R\$	Contratação por excepcional interesse	
05604191477	WILLAME MENDES DA SILVA	01/03/2019	00000184	PROFESSOR PMAG - A1 CONTRATO	R\$	Contratação por excepcional interesse	

CPF nº	Nome do Servidor	Admissão	Cód. Cargo	Descrição do Cargo, emprego e função	Tot	Tipo de Cargo, emprego e função	Unidade Orçamentária
00972214496	ELAINE CATARINE FERNANDES SALVIANO	01/11/2019	00000029	MEDICO - PSF	R\$	Contratação por excepcional interesse	
7750633215	HARLEI HENRIQUE MARCELINO DE ARAUJO	01/07/2019	00000029	MEDICO - PSF	R\$	Contratação por excepcional interesse	
09846387415	EGNALDO MENDES LEITE	01/06/2014	00000096	ODONTOLOGO	R\$	Contratação por excepcional interesse	
09022050483	JEFFERSON MARLON FERREIRA DIAS	20/04/2015	00000089	FARMACELUTICO	R\$	Contratação por excepcional interesse	
09397693441	MYLENE QUEIROZ SOUSA	03/12/2018	00000101	BIOQUIMICO	R\$	Contratação por excepcional interesse	
09602525410	ADNA TRIGUEIRO SILVA	01/09/2017	00000080	PSICOLOGO	R\$	Contratação por excepcional interesse	
07387976422	ANA CLAUDIA PEREIRA DA SILVA	01/07/2015	00000093	NUTRICIONISTA	R\$	Contratação por excepcional interesse	
09410299489	LAYSSA BATTISTA SIMOES	03/04/2017	00000062	FONOAUDIOTOLOGO	R\$	Contratação por excepcional interesse	
05902245494	RENATA MURIELI DA SILVA ARAUJO	01/03/2014	00000072	EDUCADORA FISICA	R\$	Contratação por excepcional interesse	
10503397466	THAIS SOUZA NASCIMENTO	03/06/2019	00000043	FISIOTERAPEUTA	R\$	Contratação por excepcional interesse	
09897377484	ALAN JONES JUSTINO DE ALMEIDA	02/03/2017	00000099	MOTORISTA B	R\$	Contratação por excepcional interesse	
64577836468	GELSON ALVES RIBEIRO	01/05/2013	00000099	MOTORISTA B	R\$	Contratação por excepcional interesse	
02092542460	MARCOS ANTONIO SILVA DE CARVALHO	01/02/2013	00000099	MOTORISTA B	R\$	Contratação por excepcional interesse	
03977688421	MARIA DO ROSARIO DA COSTA FIRME	02/01/2014	00000095	TECNICO DE ENFERMAGEM	R\$	Contratação por excepcional interesse	
09717363404	ISABELE RAJIANE MODESTO DE OLIVEIRA	01/10/2013	00000108	AUXILIAR DE CONSULTORIO DENTARIO	R\$	Contratação por excepcional interesse	
06128541402	MIKE TISON SOARES DE ALMEIDA	01/06/2014	00000043	FISIOTERAPEUTA	R\$	Contratação por excepcional interesse	

Nesse contexto, para esta temática, devem ser expedidas recomendações no sentido de que a administração municipal procure admitir servidores por excepcional interesse público unicamente nos casos permitidos em lei, adotando como regra a admissão de pessoal por meio de aprovação em concurso público.



PROCESSO TC 06056/20

Não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador.

A Auditoria (fl. 3817) apontou que o Município apresentou diferença relacionada ao valor pago das obrigações patronais no montante de R\$39.829,00.

A defesa alegou (fl. 3978/3982) que descabe a inclusão do valor de R\$648.382,00 referente aos serviços de terceiros, pois não caracterizava vínculo, não podendo compor os gastos com pessoal. Indicou também que deve ser afastada a contribuição previdenciária do adicional de férias, adicional de insalubridade e adicional de serviço extraordinário, ante o seu caráter indenizatório e a sua não incorporação na remuneração para fins de aposentadoria. Acrescentou que, se houve falta de recolhimento, o valor foi ínfimo.

A Auditoria (fls. 4027/4028) permaneceu com o entendimento inicial, informando que, no cálculo, realizou as inclusões e exclusões necessárias e que as despesas classificadas no elemento 36 devem ser consideradas como de pessoal. Sobre o valor ínfimo afirmou que não pode se acolher esse tipo de exceção, tendo em vista a geração de multas e juros.

Para o Ministério Público de Contas (fl. 4052):

“Embora, no tópico anterior, este MPC tenha mencionado que a totalidade daquele valor dos pagamentos registrados no elemento contábil 36 não deveria ser incluído no rol de despesas com pessoal, sobre eles incide contribuição previdenciária.

...

Nesse sentido, não entendo que seja o caso de excluir o valor da base de cálculo previdenciária.

Ocorre que o montante estimado como não recolhido é apenas 3,04% do total estimado como devido.

Considerando que se trata de uma estimativa de valor de contribuições previdenciárias devidas, e não um valor por absoluto exato, entendo que o baixo valor calculado como não recolhido pode ser mitigado no presente caso. Vale destacar que não se está a defender aqui que se pode deixar de recolher contribuição previdenciária sem qualquer consequência. Apenas se sustenta que, por se tratar de cálculo por estimativa, o percentual devido pode ser mitigado já que não há uma precisão no cálculo.



PROCESSO TC 06056/20

Isso não impede, porém, que se represente à Receita Federal para que tome ciência do fato apontado pela Auditoria.”

O olhar vigilante deste Tribunal de Contas, a reboque da inserção no ordenamento jurídico pátrio da Lei de Responsabilidade da Gestão Fiscal (Lei Complementar Nacional 101/2000), em mira do relevante cumprimento de obrigações previdenciárias pelos gestores públicos já conta com vinte anos, porquanto antes do Parecer Normativo PN – TC 52/2004 vigorava o Parecer Normativo PN – TC 47/2001 com a seguinte dicção:

5. Constituirá motivo de emissão, pelo Tribunal, de parecer contrário à aprovação de contas de Prefeitas Municipais, relativas à gestão 2001/2004, independentemente de imputação de débito ou multa, se couber, a ocorrência de uma ou mais das irregularidades a seguir enumeradas:

5.4. não retenção e/ou não recolhimento das contribuições previdenciárias aos órgãos competentes (INSS ou órgão do regime próprio de previdência, conforme o caso), devidas por empregado e empregador, incidentes sobre remunerações pagas pelo Município, inclusive a agentes políticos;

Desde os idos de 2001, pois, tem sido constante o debate sobre os critérios a observar quando do levantamento das obrigações previdenciárias adimplidas pelas sucessivas gestões, tanto em relação àquelas direcionadas ao regime geral de previdência quanto, e principalmente, às contribuições aos regimes próprios securitários.

Em muitos casos, sopesando o impacto da falta de pagamento em exercícios e/ou legislaturas anteriores, se tem levado em consideração a totalidade das obrigações patronais quitadas, independentemente da origem do título, para aquilatar sua compatibilidade com o volume estimado para a competência do período. É essa a premissa, conforme precedentes, a ser adotada neste voto.

No caso, é de se destacar que a Auditoria ao efetuar a análise, levou em conta apenas os dados relativos à Prefeitura Municipal de São Bentinho, excluídos os do Fundo Municipal de Saúde, considerando os valores empenhados com pessoal e pagos com obrigações patronais.

Eis os dados comparativos:



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 06056/20

Discriminação	Valor RGPS (R\$)
1. Vencimentos e Vantagens Fixas	5.051.159,03
2. Outras Despesas Variáveis Pessoal Civil	0,00
3. Contratação por Tempo Determinado	615.237,10
4. Contratos de Terceirização	0,00
5. Adições da Auditoria	648.382,00
6. Exclusões da Auditoria	79.014,18
7. Base de Cálculo Previdenciário (1+2+3+4+5 - 6)	6.235.763,95
8. Alíquota *	21,0000%
9. Obrigações Patronais Estimadas (8*7)	1.309.510,43
10. Obrigações Patronais Pagas	1.000.711,33
11. Ajustes (Deduções e/ou Compensações)	268.970,10
12. Estimativa do valor não Recolhido (9 - 10 - 11)	39.829,00

SAGRES ONLINE Início Municipal ▾ Sobre Exercício 2019 ▾ São Bentinho ✖ ▾

Empenhos

Unidade Gestora ⇨ Elemento

Valores

Agrupamentos	Soma(Valor Empenhad... ↓	Soma(Valor Liquidado)	Soma(Valor Pago)
<input type="text"/> ▾	<input type="text"/> ▾	<input type="text"/> ▾	<input type="text"/> ▾
▾ Prefeitura Municipal de São Bentinho (1368)	R\$ 6.816.018,56	R\$ 6.815.228,56	R\$ 6.434.592,64
> 11 - Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil (301)	R\$ 5.051.159,03	R\$ 5.051.159,03	R\$ 4.814.319,55
> 36 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física (979)	R\$ 1.149.622,43	R\$ 1.148.832,43	R\$ 1.055.034,01
> 04 - Contratação por Tempo Determinado (88)	R\$ 615.237,10	R\$ 615.237,10	R\$ 565.239,08



PROCESSO TC 06056/20

A diferença encontrada nas linhas relativas ao elemento 36 (Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física) se deve ao fato de a Auditoria haver considerado apenas parte das despesas classificadas no mencionado elemento como vínculo empregatício.

Nessa linha e numa análise mais simplificada, em consulta ao SAGRES, se verifica que no exercício sob análise a Prefeitura Municipal pagou ao INSS despesas orçamentárias na quantia de R\$1.076.659,13, sendo R\$1.000.711,33 de obrigações patronais e R\$75.947,39 de parcelamentos:

Empenhos		Valores
Agrupamentos ↑		Soma(Valor Pago)
▼ Prefeitura Municipal de São Bento (554)		R\$ 1.076.659,13
▼ INSS - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (554)		R\$ 1.076.659,13
> 13 - Obrigações Patronais (484)		R\$ 1.000.711,33
> 71 - Principal da Dívida Contratual Resgatado (70)		R\$ 75.947,80

O valor total pago superou o valor estimado pela Auditoria de R\$1.040.540,33 (R\$1.309.510,43 – R\$268.970,10).

A título ilustrativo, no Fundo Municipal de Saúde foram empenhadas e pagas despesas nos elementos 11 (vencimentos e vantagens fixas) e 04 (contratação por tempo determinado) no total de R\$1.797.547,96, sendo pagas obrigações patronais no montante de R\$212.131,06:



PROCESSO TC 06056/20

SAGRES ONLINE		Início	Municipal ▾	Sobre	Exercício 2019 ▾
Empenhos					
Unidade Gestora ⊗		⇒ Elemento ⊗			
					Valores
Agrupamentos					Soma(Valor Pago)
<input type="text"/>					<input type="text"/>
▾	Fundo Municipal de Saúde de São Bentinho (190)				R\$ 1.797.547,96
>	11 - Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil (118)				R\$ 1.243.854,41
>	04 - Contratação por Tempo Determinado (72)				R\$ 553.693,55

SAGRES ONLINE		Início	Municipal ▾	Sobre	Exercício 2019 ▾
Empenhos					
Unidade Gestora ⊗		⇒ Elemento ⊗			
					Valores
Agrupamentos					Soma(Valor Pago)
<input type="text"/>					<input type="text"/>
▾	Fundo Municipal de Saúde de São Bentinho (189)				R\$ 212.131,06
>	13 - Obrigações Patronais (189)				R\$ 212.131,06



PROCESSO TC 06056/20

As contribuições estimadas para o Fundo Municipal de Saúde somariam R\$377.485,07 (R\$1.797.547,96*21%).

Assim, as contribuições estimadas para a Prefeitura e para o Fundo Municipal de Saúde totalizam R\$1.418.025,40 (R\$377.485,07+R\$1.040.540,33) e os pagamentos ao INSS ocorreram na cifra de R\$1.288.790,19 (R\$1.076.659,13+R\$212.131,060).

Ou seja, incluindo os dados do Fundo Municipal de Saúde, o valor recolhido correspondeu a 90,88% do valor estimado. (R\$1.288.790,19/R\$1.418.025,40).

No contexto da gestão, os fatos apurados relacionados à questão previdenciária não representam hipóteses de reprovação da prestação de contas, cabendo as devidas **recomendações** para que o Município adote as medidas necessárias ao fiel cumprimento dos pagamentos e recolhimentos das obrigações patronais devidas no devido tempo, evitando transtornos com futuros parcelamentos e pagamento de encargos.

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.



PROCESSO TC 06056/20

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

“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”.³

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, sobre a PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO ADMINISTRATIVA DE RECURSOS PÚBLICOS, a cargo da Senhora GIOVANA LEITE CAVALCANTI OLÍMPIO, na qualidade de Prefeita do Município de **São Bentinho**, relativa ao exercício de **2019**, VOTO no sentido de que este Tribunal 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 de falhas na gestão de pessoal; **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.

³ “A Real Interpretação da Instituição Tribunal de Contas”. In Revista do TCE/MG. Ano XXI, nº 2/2003, p. 49.



PROCESSO TC 06056/20

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 06056/20**, sobre a Prestação de Contas de Gestão Administrativa de Recursos Públicos, a cargo da Senhora GIOVANA LEITE CAVALCANTI OLÍMPIO, na qualidade de Prefeita do Município de **São Bentinho**, relativa ao exercício de **2019**, **ACORDAM** os MEMBROS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

I) DECLARAR O ATENDIMENTO INTEGRAL às exigências da LRF;

II) JULGAR 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 de falhas na gestão de pessoal;

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.

Registre-se e publique-se.

TCE – Sessão Remota do Tribunal Pleno.

João Pessoa (PB), 19 de maio de 2021.

Assinado 21 de Maio de 2021 às 09:34



Cons. Fernando Rodrigues Catão

PRESIDENTE

Assinado 19 de Maio de 2021 às 14:42



Cons. André Carlo Torres Pontes

RELATOR

Assinado 20 de Maio de 2021 às 11:17



Isabella Barbosa Marinho Falcão

PROCURADOR(A) GERAL EM EXERCÍCIO