

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 04211/22*

Origem: Prefeitura Municipal de Fagundes

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2021

Responsável: Magna Madalena Brasil Risucci (Prefeita)

Contadora: Tereza Neuma de Souza Primo (CRC/PB 7.152/O)

Advogado: John Johnson Gonçalves Dantas de Abrantes (OAB/PB 1.663)

Advogado: Bruno Lopes Araújo (OAB/PB 7.588-A)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de Fagundes. Exercício de 2021. 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. Déficit financeiro. Remessa intempestiva de documentos. Necessidade de observar o detalhamento do FUNDEB. Despesa com pessoal acima dos limites legais. Contrato de pessoal temporário. Descumprimento de obrigações previdenciárias. Atendimento parcial da LRF. Regularidade com ressalvas das contas. Recomendação. Comunicação. Informação.

ACÓRDÃO APL – TC 00437/23**RELATÓRIO**

1. O presente processo trata do exame da **prestação de contas** anual da Senhora MAGNA MADALENA BRASIL RISUCCI, na qualidade de Prefeita do Município de **Fagundes**, relativa ao exercício de **2021**.
2. Durante o exercício em exame, foi realizado o acompanhamento da gestão (Processo TC 00307/21) com diversos achados de auditoria, a feitura de **22 relatórios de acompanhamento** e a emissão de **34 alertas**.
3. Após o recebimento do balancete do mês de dezembro de 2021, houve a consolidação das informações pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, emitindo-se o **relatório inicial** às fls. 4464/4495, da lavra do Auditor de Controle Externo (ACE) Wilde José Cezar Bezerra, subscrito pelo Chefe de Divisão, ACE Gláucio Barreto Xavier, 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.

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 04211/22*

4. Feita a consolidação dos relatórios da Auditoria, apresentam-se as colocações e observações a seguir resumidas:
 - 4.1. A prestação de contas foi encaminhada em 31/03/2022, no **prazo** legal, instruída pelos documentos regularmente exigidos;
 - 4.2. Segundo dados do IBGE, o Município possui 11.180 habitantes;
 - 4.3. A **lei orçamentária anual** (Lei 494/2020) estimou a receita em R\$41.126.429,00 e fixou a despesa em igual valor, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R\$12.337.928,70, correspondendo a 30% da despesa fixada na LOA;
 - 4.4. Foram **abertos** créditos adicionais no montante de R\$11.766.006,13, sendo R\$10.223.456,13 suplementares e R\$1.542.550,00 especiais. Quanto às fontes de recursos, a Auditoria indicou R\$11.916.006,13, como sendo oriundas de anulação de dotações (R\$11.766.006,13) e operações de crédito (R\$150.000,00). Os créditos utilizados somaram R\$7.751.414,98;
 - 4.5. A **receita total arrecadada** correspondeu a R\$34.785.853,52, sendo R\$33.664.772,61 em receitas **correntes**, já descontada a transferência do montante de R\$3.399.643,54 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, e R\$1.121.080,91 em receitas de **capital**;
 - 4.6. A **despesa executada** totalizou R\$33.805.655,92, sendo R\$1.060.797,84 com o Poder Legislativo. Quanto às categorias econômicas, foram executados R\$31.523.935,30 (R\$1.047.399,84 do Poder Legislativo) em despesas **correntes** e R\$2.281.720,62 (R\$13.398,00 do Poder Legislativo) em despesas de **capital**;
 - 4.7. O **balanço orçamentário consolidado** apresentou **superávit** equivalente a 2,81% (R\$980,197,60) da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R\$3.807.806,39, estando distribuído entre Caixa (R\$1.378,51) e Bancos (R\$3.806.427,88); e o **balanço patrimonial consolidado** consignou **déficit financeiro** (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R\$7.099.192,35;
 - 4.8. Foram realizados **45 procedimentos licitatórios** para despesas de R\$9.921.511,51 e, de acordo com o TRAMITA, enviados ao TCE/PB aqueles exigidos pela Resolução Normativa RN - TC 09/2016, não havendo a indicação de irregularidades;

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 04211/22*

4.9. Os investimentos **com obras** e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$684.204,56, correspondendo a 2,02% da despesa orçamentária total;

4.10. Os **subsídios** recebidos pela Prefeita somaram R\$145.680,00 e os percebidos pelo Vice-Prefeito foram de R\$72.000,00, sendo indicado excesso, sanado com a defesa (fl. 4623);

4.11. DESPESAS CONDICIONADAS:

4.11.1. FUNDEB: aplicação do montante de R\$8.303.000,46, correspondendo a **73,16%** dos recursos do FUNDEB (R\$11.348.290,11) no pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício. O saldo não comprometido do FUNDEB ao final do exercício foi de R\$0,00 (0,00% da receita do fundo), atendendo ao máximo de 10% estabelecido no § 3º do art. 25 da Lei 14.113/2020;

4.11.2. Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE): aplicação do montante de R\$5.393.954,64, correspondendo a **27,89%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R\$19.338.474,36, atendendo ao mínimo constitucional;

4.11.3. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE): aplicação do montante de R\$4.242.983,19, correspondendo a **23,43%** das receitas componentes da base de cálculo – RIT menos deduções legais (R\$18.101.765,54):

- a) o Município apresentou **1.008 casos** acumulados de **Covid-19** e **23 óbitos**, conforme dados do Ministério da Saúde;
- b) foram aplicadas **18.612 doses de vacinas** contra a Covid-19, conforme dados do Sistema de Informações do Programa Nacional de Imunizações;
- c) o Município recebeu **recursos federais** no montante de **R\$549.202,79** para o combate à pandemia;
- d) o Poder Executivo realizou **despesas** no montante de **R\$865.220,54** para suporte das ações de combate à pandemia, conforme dados informados ao Sagres;

4.11.4. Pessoal (Poder Executivo): gastos com pessoal do **Poder Executivo** de R\$19.470.010,69, correspondendo a **57,83%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$33.664.772,61;



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04211/22

4.11.5. Pessoal (Ente): gasto com pessoal do **Município**, após a inclusão dos gastos do Poder Legislativo, no montante de R\$738.023,40 (**2,19%**), totalizou R\$20.208.034,09, correspondendo a **60,02%** da RCL;

4.12. Ao final do exercício, o **quadro de pessoal** ativo do Poder Executivo era composto de 514 servidores distribuídos da seguinte forma:

Cargo	Jan	Abr	AH1	Ago	AH2	Dez	AH3	AH
À Disposição	2	2	%	1	-50%	1	%	-50%
Comissionado	45	52	16%	56	8%	55	-2%	22%
Contratação por excepcional interesse público	41	46	12%	79	72%	80	1%	95%
Efetivo	373	369	-1%	368	%	368	%	-1%
Eletivo	7	8	14%	8	%	8	%	14%
Inativos / Pensionistas	3	3	%	2	-33%	2	%	-33%
TOTAL	471	480	2%	514	7%	514	%	9%

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

4.14. 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;

4.15. A **dívida municipal** ao final do exercício correspondia a **R\$35.149.743,75**, representando **104,41%** da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 31,03% e 68,96%, entre dívida flutuante e dívida fundada, respectivamente, com a indicação dos seguintes índices:

Especificação	Apurado		Limite	
	Valor (R\$)	% RCL	Valor (R\$)	% RCL
Dívida Consolidada Líquida	24.242.745,01	72,01	40.397.727,13	120,00%
Concessões de Garantias				
Operações de Crédito (exceto ARO)				
Operações ARO*				

Fonte: PCA



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04211/22

4.16. Repasse ao **Poder Legislativo** no montante de R\$1.060.822,26, representando 7% da receita tributária do exercício anterior (R\$15.154.256,35). O repasse correspondeu a 94,31% do valor fixado no orçamento (R\$1.124.790,00);

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

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

4.17.2. Quanto ao **Regime Geral de Previdência Social** administrado pelo **Instituto Nacional do Seguro Social - RGPS/INSS**, os recolhimentos patronais totalizaram R\$1.710.964,24, estando R\$1.576.926,00 abaixo do valor estimado de R\$3.287.890,24. Após a defesa (fl. 4630), os recolhimentos patronais passaram para R\$3.198.757,97, estando R\$75.658,09 abaixo do valor estimado de R\$3.274.416,06;

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

4.19. Houve registro de **denúncias** neste Tribunal:

Tipo	Protocolo	Subcategoria	Estágio	Situação
Processo	06519/21	Denúncia	Finalizado	Com base no art. 147 do Regimento Interno desta Corte de Contas, que, não havendo julgamento irregular, imputação de débito, aplicação de multa ou recurso interposto que necessite alguma tramitação do mesmo, encaminho os presentes autos ao Arquivo Digital deste Tribunal
Documento	18916/21	Denúncia	Juntado	Encaminhado a DIEP - Divisão de Expediente e Protocolo para constituir processo de denúncia e enviado diretamente ao Ministério Público de Contas para pronunciamento

Processo TC 06519/21 e Documento 18916/21: denúncia sobre possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 004/2021. Julgada improcedente, nos termos do Acórdão AC2 – TC 00643/21;

5. Ao término da análise envidada, a Auditoria acusou a ocorrência das irregularidades ali listadas.

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 04211/22*

6. Notificações de estilo (fls. 4498/4499), com apresentação de defesa por meio do Documento TC 66088/23 (fls. 4505/4610).
7. Após a análise da defesa apresentada, a Auditoria, em relatório de fls. 4619/4633, lavrado pelo ACE Carlos Alberto Oliveira e chancelado por aquele Chefe de Divisão, concluiu pela permanência das seguintes irregularidades:
 - 7.1. Não encaminhamento a este Tribunal da LDO;
 - 7.2. Ocorrência de déficit financeiro, sem adoção de providências efetivas;
 - 7.3. Não aplicação de 50% dos recursos da VAAT em Educação Infantil;
 - 7.4. Gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecido pelo art. 19, da Lei de Responsabilidade Fiscal;
 - 7.5. Gastos com pessoal acima do limite (54%) estabelecido pelo art. 20, da Lei de Responsabilidade Fiscal
 - 7.6. Contratação temporária;
 - 7.7. Não recolhimento da contribuição previdenciária patronal ao Regime Geral de Previdência Social, no montante de R\$75.658,09.
8. Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer da lavra do Procurador-Geral Bradson Tibério Luna Camelo (fls. 4636/4652), opinou da seguinte forma:

ANTE O EXPOSTO, este representante do Ministério Público de Contas pugna pelo(a):

1. **EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO** à aprovação das contas em análise, de responsabilidade do Sra. Magna Madalena Brasil Risucci, em virtude das irregularidades constatadas em sua gestão, durante o exercício de 2021;
2. Julgamento pela **IRREGULARIDADE** das contas de gestão do mencionado responsável;

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 04211/22*

3. **ATENDIMENTO PARCIAL** às determinações da LRF;
4. **APLICAÇÃO DE MULTA** àquela autoridade por transgressão a normas constitucionais e legais, nos termos do artigo 56, II e III, da Lei Orgânica desta Corte (LC nº 18/93);
5. **RECOMENDAÇÃO** à administração municipal no sentido de:
 - 5.1. *Guardar* estrita observância às normas consubstanciadas na Constituição Federal, sobretudo, aos princípios norteadores da Administração Pública, assim como às normas infraconstitucionais pertinentes, especialmente no que diz respeito ao equilíbrio orçamentário;
 - 5.2. *Cumpra* os limites mínimos impostos pela nossa Carta Magna quanto à aplicação dos recursos do VAAT (Valor Anual Total por Aluno) na Educação Infantil;
 - 5.3. *Adotar* as medidas de ajustes, a teor do disposto no art. 23 da Lei Complementar 101/00, observadas as alterações impostas pela Lei Complementar nº. 178/2021;
 - 5.4. *Reestruturar* o quadro de pessoal da municipalidade, realizando certame de admissão de pessoal, com vistas ao atendimento das necessidades da população por serviços públicos.
6. **COMUNICAÇÃO** à Receita Federal acerca da omissão constatada nos presentes autos, referente ao não recolhimento de contribuição previdência, para adoção das providências que entender cabíveis, à vista de suas competências.
9. O processo foi agendado para a presente sessão, com as intimações de estilo (fl. 4653).

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 04211/22***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 írritos, 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 04211/22

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 GESTOR 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*



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04211/22

*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 encaminhamento a este Tribunal da LDO.

No relatório inicial (fl. 4466), a Auditoria indicou a ausência de envio de um dos instrumentos orçamentários por parte da Administração:

3. Instrumentos de Planejamento

Denominação	N. da Lei	N. do Documento	Data da Publicação
PPA	444/2017	03744/18	08/01/2018
LDO	Não entregue	Não entregue	Não entregue
LOA	0494/2020	02168/21	07/01/2021

Fonte: Tramita e Sagres

Ao defender-se (fl. 4506), a autoridade responsável alegou tratar-se de falha formal, que não gerou qualquer prejuízo, sendo sanada a omissão com o envio do documento juntamente com a defesa. Ademais, sustentou que a peça orçamentária (Lei 489/2020) encontrava-se disponibilizada no portal eletrônico da Prefeitura desde a sua publicação.

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 04211/22*

O Órgão Técnico, após analisar os argumentos defensivos, manteve a eiva, observando que o instrumento não fora encaminhado no momento oportuno (fl. 4621).

Ao se pronunciar sobre a matéria (fl. 4638), o Ministério Público de Contas asseverou que a mácula configuraria descumprimento de normativos editados por este Sodalício, sendo cabível a aplicação de multa. Veja-se o trecho do parecer ministerial:

No caso em apreço, restou constatada a **falta de encaminhamento a esta Corte de Contas da peça de planejamento LDO**. Com efeito, a própria gestora admitiu o cometimento da falha, por lapso atribuído ao setor competente da Municipalidade, e informou sobre a disponibilidade da peça no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Fagundes.

Como se sabe, os instrumentos de planejamento (LDO, PPA e LOA) devem ser obrigatoriamente enviados ao Tribunal de Contas e o descumprimento desta exigência representa uma falha insanável de natureza administrativo-formal, que enseja cominação de multa à gestora responsável, nos termos do art. 32 da Resolução Normativa RN TC nº. 07/2004, alterada pela RN TC nº. 05/2006.

O orçamento público ganhou status de verdadeiro plano de trabalho - ou programa de governo, amoldando-se à finalidade genérica da Atividade Financeira do Estado, qual seja, a realização do bem comum. A formalização desse plano de trabalho deve restar consignada em três instrumentos de planejamento: o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e o próprio Orçamento, quantificando, de acordo com a capacidade financeira do ente federado, o programa de governo a legitimar os atos de obtenção, gerenciamento e aplicação dos recursos públicos.

A Resolução Normativa RN - TC 07/2004, alterada pela Resolução Normativa RN – TC 05/2006, trata da obrigatoriedade de encaminhamento de cópia autêntica dos instrumentos orçamentários e seus anexos com comprovação de publicação dos mesmos nos prazos ali contidos. A LDO não havia sido encaminhada quando da elaboração do relatório inicial, sendo apresentada apenas quando do envio da defesa. Desta forma, **cabem recomendações** para que não haja repetição da eiva.

Ocorrência de déficit financeiro, sem adoção de providências efetivas.

No relatório inicial (fl. 4468), o Órgão Técnico indicou a existência de déficit financeiro (ativo financeiro - passivo financeiro), no valor de R\$7.099.192,35, apurado no Balanço Patrimonial Consolidado:



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04211/22

Ademais, o balanço patrimonial consolidado apresenta **déficit financeiro** no valor de **R\$ 7.099.192,35**, uma vez que, ao final do exercício em análise, o ativo financeiro correspondia a **R\$ 3.807.806,39** e o passivo financeiro a **R\$ 10.906.998,74**.

Sobre o déficit financeiro (fl. 4506), a defendente alegou que o valor do passivo financeiro não seria aquele indicado pela Auditoria. Segundo sustentou a defesa, tal valor seria de R\$10.522.765,05. Ainda, argumentou que o Município, em razão da admissão de servidores por concurso público sem planejamento adequado, não vem conseguindo adimplir os pagamentos das obrigações patronais.

Quando do exame dos esclarecimentos prestados (fl. 4622), o Órgão Técnico manteve o entendimento firmado, sob o fundamento de que as alegações da defesa não teriam sido suficientes para elidir a mácula.

O Ministério Público de Contas, em seu pronunciamento (fls. 4638/4640), opinou no sentido de que a eiva em comento atrairia aplicação de multa à gestora, além de repercutir negativamente nas contas examinadas. Vejam-se trechos do parecer ministerial:

Quanto à **ocorrência de déficit financeiro, no valor de R\$ 7.099.192,35**, a gestora alegou haver diferença do valor do passivo financeiro informado pelo Balanço Patrimonial (R\$ 10.522.765,05) e o apontado pela Auditoria (R\$ 10.906.998,74), assim como sustentou que, devido ao mau planejamento de gestões anteriores com relação à realização de concursos públicos, a atual administração pública não tem conseguido honrar com o total de obrigações patronais, o que tem gerado Restos a Pagar, cujo montante foi parcelado no exercício seguinte, consoante a Emenda Constitucional nº. 113/21.

[...]

Portanto, dado o expressivo déficit financeiro ao final do presente exercício, a grave irregularidade deve remanescer, culminando com aplicação de multa à gestora e contribuindo para a valoração negativa das contas.

Acerca da temática, convém ressaltar que a Lei de Responsabilidade Fiscal elegeu o planejamento como princípio basilar, cuja observância constitui requisito indispensável para se poder adjetivar de responsável a gestão fiscal. Dentre as positivamente do mencionado valor genérico, situam-se a obrigação pública de desenvolver ações tendentes à manutenção do equilíbrio das contas do erário e o cumprimento de metas entre receitas e despesas:



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04211/22

Art. 1º (...).

§ 1º. A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

A respeito da importante Lei de Responsabilidade Fiscal, assim leciona o eminente Prof. Dr. Gilmar Ferreira Mendes, Ministro do Supremo Tribunal Federal:

“É certo que o advento da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, representou um avanço significativo nas relações entre o Estado fiscal e o cidadão. Mais que isso, ao enfatizar a necessidade da accountability, atribuiu caráter de essencialidade à gestão das finanças públicas na conduta racional do Estado moderno, reforçando a ideia de uma ética do interesse público, voltada para o regramento fiscal como meio para o melhor desempenho das funções constitucionais do Estado”.

Sobre o **déficit financeiro**, no exame envidado, foi consignada a existência de déficit financeiro, no valor de R\$7.099.192,35, apurado no Balanço Patrimonial Consolidado. A defesa alegou que o valor do passivo financeiro não seria aquele indicado pela Auditoria. Segundo sustentou a defesa, tal valor seria de R\$10.522.765,05 (fl. 4506).

Examinando o conteúdo do Balanço Patrimonial Consolidado (fls. 4361/4365), observa-se que os valores atinentes ao ativo financeiro e ao passivo financeiro indicam déficit financeiro na ordem de R\$6.707.707,82. Veja-se imagem captada daquele demonstrativo contábil:

Município: FAGUNDES
Poder: EXECUTIVO
Adm.: Direta - Consolidado

PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXERCÍCIO DE 2021

Balanço Patrimonial

Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes	Exercício Atual	Exercício Anterior
ATIVO (I)		
Ativo Financeiro	3.815.057,23	2.265.732,51
Ativo Permanente	16.889.923,49	15.772.866,18
TOTAL DO ATIVO	20.704.980,72	18.038.598,69
PASSIVO (II)		
Passivo Financeiro	10.522.765,05	10.195.659,18
Passivo Permanente	24.242.745,01	19.899.787,36
TOTAL DO PASSIVO	34.765.510,06	30.095.446,54
SALDO PATRIMONIAL (III) = (I-II)	- 14.060.529,34	12.056.847,85



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04211/22

Nesse contexto, observa-se que a concretude da gestão fiscal responsável não foi integralmente observada, justificando a imposição de **máculas parcial à gestão fiscal e expedição de recomendações**.

Não aplicação de 50% dos recursos da VAAT em Educação Infantil.

Ao examinar os aspectos ligados ao FUNDEB (fls. 4472/4473), a Unidade Técnica indicou como eiva a ausência de aplicação do percentual mínimo dos recursos do Fundo relacionado ao “valor aluno ano total” (VAAT), descumprindo o disposto no art. 212-A, §3º, da CF/88:

A seguir apresenta-se a verificação do atendimento das aplicações dos recursos do VAAT ao que dispõem o inciso XI e o § 3º do art. 212-A da CF:

Aplicação dos Recursos da Complementação da União – VAAT	Valor (R\$)
1. Receitas Recebidas da Complementação da União ao Fundeb – VAAT	1.550.571,62
2. Despesas Custeadas com o Fundeb (VAAT) na Educação Infantil (50%)	661.704,40
3. Outros Ajustes à Despesa	0,00
4. Percentual de Aplicação de Recursos da Complementação (VAAT) na Educação Infantil $[(2+3)/1*100]$	42,67%
5. Despesas Custeadas com o Fundeb (VAAT) em Despesas de Capital (15%)	527.406,11
6. Outros Ajustes à Despesa	0,00
7. Percentual de Aplicação de Recursos da Complementação (VAAT) em Despesas de Capital $[(5+6)/1*100]$	34,01%

Fonte: Receitas – STN; Despesas – Sagres - subfunção “educação infantil” e categoria econômica “despesas de capital”

Na defesa ofertada (fl. 4508), a gestora asseverou que o Município recebeu, a título de complementação do VAAT, o montante de R\$1.550.571,62. Consignou que teria sido deixado de aplicar a quantia de R\$113.581,41, mas que o saldo da conta do FUNDEB ao final do exercício teria sido de R\$523.319,53, sendo aquele montante utilizado no ano subsequente.

A Auditoria não acatou os argumentos apresentados (fls. 4623/4624), observando, sinteticamente, que os recursos do VAAT devem ser aplicados a cada exercício e não poderiam ser complementados no ano subsequente.

Para o Ministério Público de Contas (fl. 4640/4641), a circunstância acima atrairia reprovação às contas examinadas, além da expedição de recomendações à gestão municipal e aplicação de multa contra o gestor. Vejam-se trechos capturados do parecer ministerial:

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 04211/22*

No que tange à **não aplicação de 50% dos recursos do VAAT em Educação Infantil**, no município de Fagundes, as aplicações do Valor Aluno Ano Total (VAAT) em educação infantil foram da ordem de 42,67%, portanto, abaixo do previsto no art. 212-A, § 3º, da Carta Magna.

Por seu turno, a defendente reconheceu que faltou aplicar o valor de R\$113.581,41, configurado como saldo da Conta do FUNDEB, ao final do exercício de 2021, para ser aplicado no exercício de 2022.

O montante arrecadado em cada Unidade da Federação (que comporá o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB) é dividido automaticamente de acordo com a quantidade de matrículas na educação básica em cada rede municipal e na rede estadual, com base nos dados do ano anterior.

O VAAT é calculado a partir do montante arrecadado, vinculado à educação, dividido pela soma ponderada da quantidade de matrículas na educação básica, possuindo, portanto, cada rede de ensino seu próprio VAAT.

A cada ano, é definido um VAAT (Valor Aluno Ano Total) mínimo por etapa e modalidade, e nenhuma rede pública pode investir menos do que esse valor em cada estudante.

Como se pode depreender da análise do Órgão Auditor, o percentual mínimo de aplicação dos recursos recebidos do VAAT ficou aquém do constitucionalmente determinado.

Por mais que se trate de regramento novo, com primeira aplicação no exercício de 2021, não se pode ignorar que norma constitucional imperativa foi inobservada, com reflexos negativos em área de considerável relevância, como é o caso da educação pública.

Nesse cenário, este *Parquet* entende que o fato colabora para a valoração negativa das contas, com aplicação da multa do artigo 56, II, da LOTCE/PB, assim como recomendação para que a atual gestão cumpra os limites mínimos impostos pela nossa Carta Magna quanto à aplicação dos recursos do VAAT (Valor Anual Total por Aluno) na Educação Infantil.

Não restou certificada a ausência da aplicação de recursos, conforme exige a Constituição Federal (EC 108/20) e a Lei 14.113/21, mas houve falha quanto ao percentual aplicado no valor mínimo em relação à Educação Infantil. No ponto, **ressalvas** e **recomendações** são suficientes, no sentido de que sejam observados os termos da Lei 14.113/2021, bem como as orientações da Nota Técnica TC 02/2021, a fim de bem executar as despesas do novo FUNDEB, considerando as peculiaridades dos recursos oriundos das Complementações da União VAAF (Valor Anual por Aluno), VAAT (Valor Anual Total por Aluno) e VAAR (Valor Anual por Aluno).



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04211/22

Com efeito, considerando que o exercício em comento se tratou de primeiro ano de implantação da Lei Federal 14.113/2021, tendo o SAGRES acolhido toda a receita em uma única codificação e, ainda, levando em conta que na consulta realizada por fonte de recurso, disponibilizada no SAGRES ONLINE, em que os valores do VAAT e VAAF foram segregados conforme os repasses da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, bem como que não houve omissão de receita, tampouco divergência entre a soma total dos recursos disponibilizados ao FUNDEB pela União, é de se ponderar a eiva em comento, ressaltando que, embora tal descompasso represente descumprimento de preceito legal, não houve repercussão material.

Gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecido pelo art. 19, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Gastos com pessoal acima do limite (54%) estabelecido pelo art. 20, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Auditoria (fl. 4476) observou os gastos com pessoal acima dos limites estabelecidos pelos arts. 19 e 20, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000). Asseverou estar o valor do gasto total com pessoal e encargos do Município em 60,02% da Receita Corrente Líquida. Já a despesa total do Poder Executivo, encontra-se no patamar de 57,83%. Eis o quadro demonstrativo:

Despesas com Pessoal (R\$)					
Elemento de Despesa	Adm. Direta do Executivo	Adm. Indireta	Poder Executivo	Poder Legislativo	Município
Vencimentos e Vantagens Fixas (11)	14.383.906,54	0,00	14.383.906,54	604.306,71	14.988.213,25
Obrigações Patronais (13)	3.193.077,96	0,00	3.193.077,96	133.716,69	3.326.794,65
Outras Despesas Variáveis Pessoal Civil (16)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Outras Despesas de Pessoal com Contratos de Terceirização (34)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Contratação por Tempo Determinado (04)	1.859.916,19	0,00	1.859.916,19	0,00	1.859.916,19
Diferença Positiva com Inativos e as Receitas de Contribuições (+)			33.110,00		33.110,00
Outras Despesas (+/-)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total das Despesas com Pessoal	19.436.900,69	0,00	19.470.010,69	738.023,40	20.208.034,09
Receita Corrente Líquida					33.664.772,61
% das DESPESAS COM PESSOAL			57,83%	2,19%	60,02%
Limite Legal			54,00%	6,00%	60,00%

Fonte: Sagres e constatações da Auditoria



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04211/22

Em sua defesa (fls. 4510/4511), a gestora alegou que os valores decorrentes de decisão judicial não deveriam ser considerados para fins de verificação do gasto de pessoal, de forma que, excluído o valor respectivo, o gasto de pessoal do Município corresponderia a 58,47%, abaixo do limite estabelecido pelo art. 19, da LRF. Ainda, alegou que teria havido suspensão dos limites de gasto com pessoal em razão da calamidade decorrente da pandemia do COVID-19 e que o Município estaria gradativamente reduzindo o percentual do gasto de pessoal, a fim de adequá-lo à legislação.

Depois de examinar as alegações defensivas, a Unidade Técnica não as acatou, mantendo o entendimento pela permanência das eivas (fls. 4625/4627).

Acerca da temática, o Ministério Público de Contas (fls. 4641/4643) externou o entendimento pelo afastamento da mácula tangente ao art. 19, da LRF, uma vez que as despesas decorrentes de decisão judicial deveriam ser deduzidas. Já em relação ao descumprimento do art. 20, daquele diploma, opinou pela aplicação de sanção pecuniária e pelo envio de recomendação no sentido de que o percentual seja ajustado nos moldes da LC 178/2021. Veja-se o pronunciamento ministerial:

No que tange aos **gastos com pessoal do Município acima do limite de 60%**, estabelecido pelo artigo 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a defesa, em suma, sustentou que a Auditoria não diminuiu os valores pagos por decisão judicial.

Sob este enfoque, o artigo 19, §1º, IV da LRF é claro ao excluir da verificação dos limites as “despesas decorrentes de decisão judicial”, portanto, assiste razão à gestora, cabendo o **afastamento** da eiva em comento.

Quanto aos **gastos com pessoal do Poder Executivo acima do ao limite de 54%**, previsto no art. 20, inc. III, “b” da LRF, a gestora explicou que, devido à pandemia pelo COVID-19, houve a decretação de calamidade pública, fato que permitiu suspender ajustes no endividamento e no gasto com pessoal, quando esses estiverem acima do limite fixado na Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme art. 65, inciso I.

Cumprе realçar que a Secretaria de Tesouro Nacional (STN) emitiu a Nota Técnica SEI nº. 30805/2021/ME¹, com o intuito de abordar esclarecimentos acerca da apuração da despesa com pessoal em decorrência de alterações na legislação, a exemplo da Lei Complementar nº. 178/2021.

Além disso, a Lei Complementar nº. 178/2021 surgiu com o objetivo de estabelecer o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal.

Neste sentido, no Capítulo dedicado às medidas de reforço à Responsabilidade Fiscal, o art. 15 da citada Lei estabeleceu o adiamento no prazo de ajuste da despesa com pessoal, conforme se extrai da redação abaixo:



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04211/22

[...]

Desse modo, a Lei Complementar nº. 178/2021 não afastou a incidência dos limites com gastos com pessoal, apenas inaugurou, por meio do supramencionado artigo, o regime especial de recondução aos limites da despesa total com pessoal, tendo por base o excedente apurado ao final do exercício de 2021, cabendo a redução, em no mínimo 10%, em cada exercício a partir do exercício de 2023, de forma que, ao final de 2032, cada Poder ou órgão esteja enquadrado nos limites firmados no art. 20 da LRF.

Dito isto, este Representante Ministerial acompanha o entendimento expresso pelo Órgão de Instrução e opina pela cominação de multa pessoal à responsável, nos termos do art. 56, inciso II, da Lei Orgânica deste Tribunal, assim como pela recomendação no sentido de adoção das medidas de ajustes, a teor do disposto no art. 23 da Lei Complementar 101/00, observadas as alterações impostas pela Lei Complementar nº. 178/2021.

Nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estando os gastos com pessoal acima do limite, os Poderes teriam dois quadrimestres para reconduzir a despesa de pessoal ao índice adequado. Entretanto, a Lei Complementar Nacional 178, de 13 de janeiro de 2021, que estabeleceu o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal, criou um novo mecanismo para o restabelecimento das despesas com pessoal aos limites da lei, com termo inicial em 2023 e prazo para correção até 2032. O seu art. 15 consigna:

Art. 15. O Poder ou órgão cuja despesa total com pessoal ao término do exercício financeiro da publicação desta Lei Complementar estiver acima de seu respectivo limite estabelecido no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, deverá eliminar o excesso à razão de, pelo menos, 10% (dez por cento) a cada exercício a partir de 2023, por meio da adoção, entre outras, das medidas previstas nos arts. 22 e 23 daquela Lei Complementar, de forma a se enquadrar no respectivo limite até o término do exercício de 2032.

§ 1º A inobservância do disposto no caput no prazo fixado sujeita o ente às restrições previstas no § 3º do art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 2º A comprovação acerca do cumprimento da regra de eliminação do excesso de despesas com pessoal prevista no caput deverá ser feita no último quadrimestre de cada exercício, observado o art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 3º Ficam suspensas as contagens de prazo e as disposições do art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, no exercício financeiro de publicação desta Lei Complementar.

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 04211/22*

§ 4º Até o encerramento do prazo a que se refere o caput, será considerado cumprido o disposto no art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, pelo Poder ou órgão referido no art. 20 daquela Lei Complementar que atender ao estabelecido neste artigo.

O fato, pois, somente pode ser considerado como irregularidade a partir de 2023 se o excesso não for diminuído em pelo menos em 10%, e assim sucessivamente. Cabem, assim, **recomendações** para que as regras da Lei Complementar Nacional 178/2021 sejam observadas, notadamente sobre a adequação da despesa com pessoal.

Contratação temporária.

Na análise inicial (fls. 4477/4478), a Unidade de Instrução detectou o aumento no número de pessoas contratadas temporariamente ao longo do ano de 2021, observando a necessidade de justificativa mediante demonstração de que foram observados os requisitos: a) legislação local editada para regularizar tais contratações; b) realização de procedimento seletivo simplificado, observando os preceitos previstos no caput do art. 37, CF; c) as situações atendidas com as contratações tratem-se de fato de demandas extraordinárias e temporárias da administração; d) publicação na imprensa oficial do extrato do instrumento contratual; e e) compatibilidade da remuneração paga com os preceitos legais relacionados a pessoal contratado temporariamente.

Na defesa ofertada (fls. 4511/4512), a interessada argumentou que as contratações se deram com base em legislação e serviram para atender excepcional interesse público verificado. Asseverou que as contratações ocorreram para suprir demandas da crise sanitária do COVID-19.

A Auditoria (fl. 4628) manteve inalterada a eiva em comento, aduzindo que a gestora não respeitou à exigências legais para as contratações temporárias:

Assim, resta comprovado que o gestor público não respeitou as exigências legais de contratação por tempo determinado e temporariedade e utilizou do instrumento excepcional das contratações temporárias, em desacordo com o art. 37, caput e inc. IX, da Constituição Federal. Dessa forma, **permanece a irregularidade.**

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 04211/22*

Para o Ministério Público de Contas (fls. 4643/4647), as circunstâncias que autorizam as contratações temporárias não foram devidamente comprovadas, cabendo a expedição de recomendações à gestão municipal, com aplicação de multa contra a gestora. Vejam-se trechos capturados do parecer ministerial:

No que tange à contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público, a Auditoria apontou elevado número de contratados por excepcional interesse público determinado (80), representando 21,74% do pessoal efetivo (368).

Em contrapartida, a Gestora argumentou que os contratados se destinaram a suprir necessidades temporárias, urgentes e inadiáveis da comuna, majoritariamente na seara da educação e da saúde, diante da necessidade de complementar o quadro de pessoal, em tempos de pandemia do COVID-19.

Ademais, anexou aos autos a Lei Municipal nº. 584/2009 que trata de contratação temporária em Fagundes/PB.

[...]

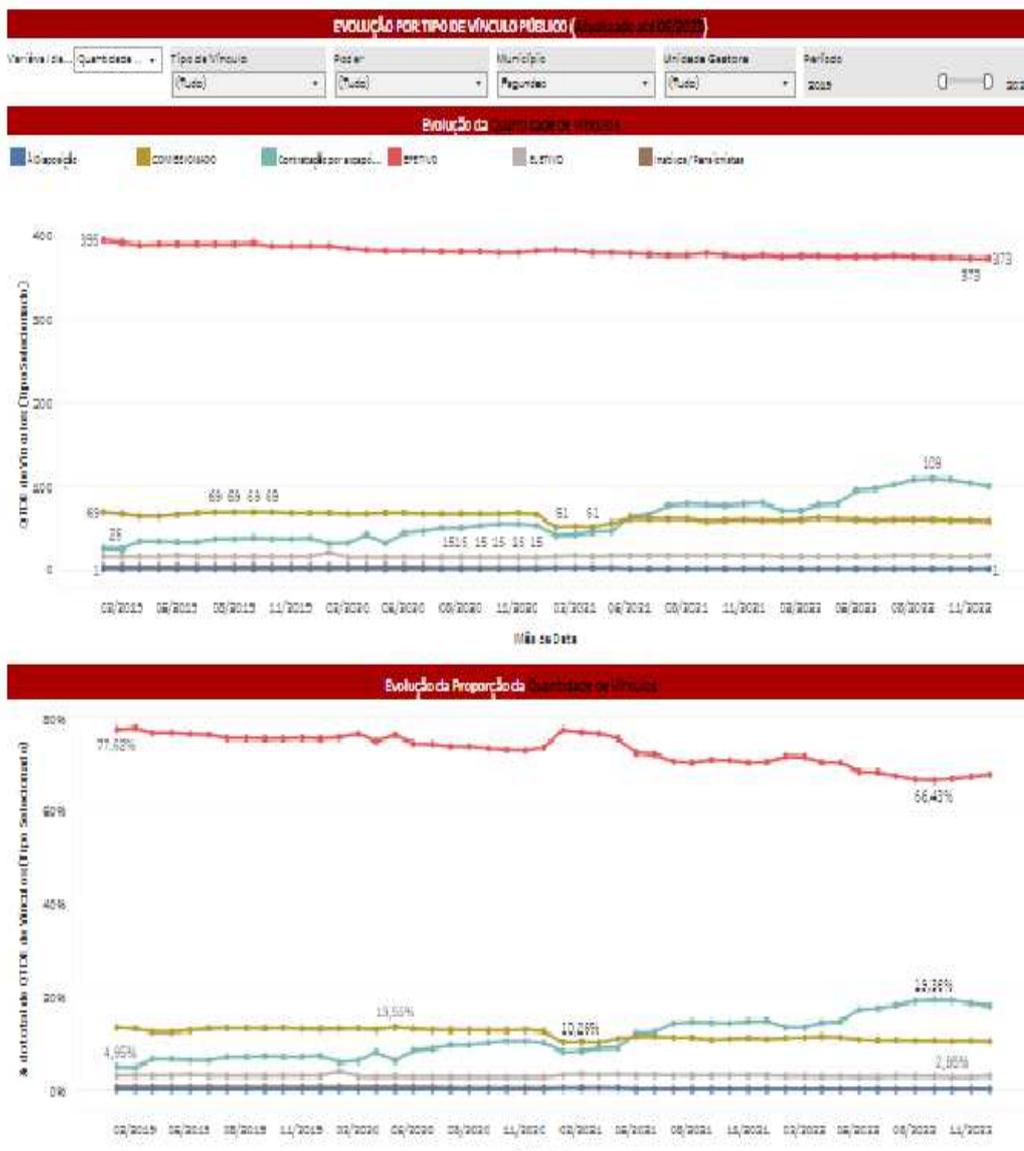
Cumpra esclarecer que a fixação dos prazos máximos na contratação temporária visa evitar a perpetuação dos contratos. Afinal, sem um prazo final, aquele vínculo com a Administração Pública estaria contrariando a regra do concurso público e todos os demais princípios administrativos da impessoalidade e da moralidade.

Importante salientar que, conforme dados extraídos do painel de Evolução do Quadro de Servidores deste TCE/PB³, nos últimos dois exercícios (2019, 2020) e no seguinte (2022) ao da presente PCA, podemos identificar um padrão no quantitativo e na proporção de vínculos a título de contratação por excepcional interesse público, conforme diagrama replicado a seguir:



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04211/22



Com efeito, a cada início de ano das gestões do Prefeito em apreço, é possível perceber uma ligeira redução no quantitativo de vínculos a título de contratação por excepcional interesse público, entretanto, ao fim dos respectivos exercícios financeiros, observam-se a retomada dos elevados números de contratados desta espécie.

Ademais, conforme os quadros acima, o percentual de contratados temporários vem só aumentando ano após ano, enquanto que o percentual de servidores efetivos tem decrescido significativamente.

[...]



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04211/22

Como a nomenclatura já denota, **esse tipo de contratação deve ser reservado para situações de necessidade excepcional, que ensejem satisfação imediata e provisória, e não para suprir deficiências de pessoal que devam ser solucionadas mediante realização de concurso público.**

Ademais, a Prefeitura Municipal de Fagundes não comprovou a necessidade excepcional que justificaria a contratação por tempo determinado dos referidos profissionais, apesar do período pandêmico da Covid-19, vivenciado no exercício de 2021, como também não demonstrou que as contratações emergenciais estariam diretamente ligadas ao combate ou abrandamento dos efeitos da Covid-19.

Nesse contexto, deve-se aplicar multa pessoal à Gestora, com arrimo no artigo 56, II, da LOTCE/PB e recomendações à atual gestão no sentido de reestruturar o quadro de pessoal da municipalidade, realizando certame de admissão de pessoal, com vistas ao atendimento das necessidades da população por serviços públicos.

Decorre do texto constitucional, ser a prévia aprovação em concurso a regra como 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 art. 37, II, 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 a 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 PLENO

PROCESSO TC 04211/22

“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.

As contratações precárias somente podem ocorrer para atender excepcional interesse público e devem ser temporárias. 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.

Nesse contexto, entende-se que, 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 com regra a admissão de pessoal por meio de aprovação em concurso público, cabendo **ressalvas e recomendação** para o caso em exame.

Não recolhimento da contribuição previdenciária patronal ao Regime Geral de Previdência Social, no montante de R\$75.658,09.

No exame inicial (fls. 4479/4480), o Corpo Técnico apontou não ter havido o cumprimento integral das obrigações previdenciárias patronais para com o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Naquele levantamento exordial, os recolhimentos totalizaram R\$1.710.964,24, estando R\$1.576.926,00 abaixo do valor estimado de R\$3.287.890,24:

Discriminação	RGPS (R\$)	RPPS (R\$)
1. Vencimentos e Vantagens Fixas	13.208.325,04	0,00
2. Outras Despesas Variáveis Pessoal Civil	0,00	0,00
3. Contratação por Tempo Determinado	1.859.916,19	0,00
4. Contratos de Terceirização	0,00	0,00
5. Ajustes (Base de Cálculo)	0,00	0,00
6. Base de Cálculo Previdenciário (1+2+3+4+5)	15.068.241,23	0,00
7. Alíquota	21,82%	0,00%



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04211/22

8. Obrigações Patronais Estimadas (6*7)	3.287.890,24	0,00
9. Obrigações Patronais Pagas	1.710.964,24	0,00
10. Ajustes (Obrigações)	0,00	0,00
11. Estimativa do valor devido (8-9+10)	1.576.926,00	0,00

Fonte: Sagres e constatações da Auditoria

A gestora, ao defender-se (fls. 4512/4514), apresentou quadros demonstrativos, apresentando dados, informações e valores relacionados ao pagamento de contribuições previdenciárias parte patronal, dos segurados e de parcelamentos. Aduziu, pois, que considerando todos os valores envolvidos, o Município teria recolhido 76,83%, acima do percentual aceito pela jurisprudência desta Corte de Contas.

Depois de examinar os argumentos defensórios, o Órgão de Instrução (fls. 4630/4631) acatou parcialmente as alegações apresentadas, de forma que o montante não recolhido passou a ser de R\$75.658,09, conforme quadro demonstrativo abaixo reproduzido:

CÁLCULO DAS OBRIGAÇÕES PATRONAIS NÃO PAGAS	
Discriminação	Valor (R\$)
1. Vencimentos e Vantagens Fixas	13.208.325,04
2. Contratação por Tempo Determinado	1.859.916,19
3. Salário-família	89.210,76
5. Base de Cálculo Previdenciário (1 + 2 - 3)	14.979.030,47
6. Alíquota	21,86%
7. Obrigações Patronais Estimadas (5 x 6)	3.274.416,06
8. Obrigações Patronais Pagas	3.198.757,97
9. Estimativa do Valor das Obrigações Patronais Não Pagas (7 - 8)	75.658,09

O Ministério Público de Contas (fls. 4647/4650) externou o entendimento de que a circunstância atrairia a reprovação das contas examinadas, cabendo a aplicação de sanção pecuniária e comunicação à Receita Federal:



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04211/22

Quanto ao **não recolhimento da contribuição previdenciária patronal ao Regime Geral de Previdência Social**, a Auditoria verificou que, no exercício de 2021, o Município deixou de recolher as contribuições previdenciárias patronais ao Regime Geral de Previdência Social, no valor estimado de R\$ 1.576.926,00, contrariando o que determina os artigos 40 e 195, I, da Constituição Federal.

Em contrapartida, a Gestora afirmou que o valor efetivamente repassado foi superior (R\$ 3.479.453,11) ao apontado pela Auditoria (R\$ 3.479.453,11), conforme GFIPS anexadas aos autos, também alegou que teria alcançado o percentual de 76,83%, se considerados os valores pagos em 2021, e o percentual de 86,01%, se somadas as obrigações previdenciárias pagas em 2022, mas relativas ao exercício de 2021.

Por seu turno, a Auditoria acatou parcialmente as justificativas da Gestora, porém, mesmo após todas as alterações necessárias sobre o cálculo de estimativa do valor não recolhido, o montante foi reduzido R\$ 1.576.926,00 para R\$ 75.658,09, permanecendo a eiva ora em análise

Outrossim, o Órgão de Instrução não acolheu a argumentação acerca dos pagamentos de parcelamentos com o RGPS em 2021, no valor de R\$ 719.668,98, uma vez que o montante diz respeito a exercícios diversos.

Ora, as irregularidades em comento envolvem obrigações sociais da parcela patronal (empregador), cujos pagamentos deveriam ter sido feitos no valor total estimado, descabendo considerar quaisquer outros pagamentos realizados ao INSS concernentes a parcelamento de dívida do exercício em análise ou de exercícios anteriores.

Logo, o não recolhimento de obrigações previdenciárias no momento oportuno acarreta mácula repreensível na execução do processamento de despesas públicas, causam danos ao erário, sob a forma de multa e juros, e acarretam desequilíbrio das contas públicas.

Quanto ao parcelamento de dívida, não desencadeia qualquer efeito sobre o afastamento da irregularidade, haja vista tratar-se de ato *a posteriori* e que gera consequências de sobrecarga nos orçamentos seguintes devido à atualização da dívida com juros de mora, além disto, não se pode estimular a prática de não pagamento de obrigações.

Desta feita, constata-se que as alegações da Gestora se mostraram insuficientes para afastar integralmente a irregularidade em comento, pois, em nome do princípio da legalidade, não há razão para acolher parcialmente uma obrigação realizada de modo incompleto quanto ao valor total a ser recolhido.

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 04211/22*

[...]

Portanto, é imprescindível que se alerte veementemente a atual gestão para a adoção dos procedimentos tendentes ao cumprimento da lei, resguardando o erário do pagamento de custosos juros em virtude de atrasos em seus compromissos.

Dessa forma, a irregularidade em comento, além de contribuir para a emissão de parecer contrário à aprovação das contas prestadas pelo Prefeito, também enseja a aplicação de multa pessoal à autoridade destacada, com supedâneo no artigo 56 da LOTCE/PB, devendo ser encaminhada cópia da matéria pertinente às irregularidades previdenciárias à Receita Federal do Brasil, para tomada de providências que entender cabível.

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 mais de 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 Prefeitos 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.

Um primeiro ponto que merece destaque refere-se à divergência de valor indicado pela Unidade Técnica no quadro demonstrativo elaborado no relatório de análise de defesa e aquele constante no SAGRES, relacionado ao montante das contribuições previdenciárias efetivamente recolhidas.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04211/22

Depois de analisar a defesa ofertada a Auditoria considerou como recolhidas contribuições no valor de R\$3.198.7757,97, a partir das informações contidas nas GFIP encaminhadas pela gestora (fls. 4595/4608). Nesse compasso, o valor não recolhido diminuiu consideravelmente, passando de R\$1.576.926,00 para R\$75.658,09.

Entretanto, cabe ressaltar que as informações contidas nas GFIP não implicam que tenha existido o efetivo recolhimento das contribuições ali mencionadas, já que não se encontram devidamente acompanhadas dos comprovantes de pagamento. Tal circunstância pode ser confirmada a partir do SAGRES, onde consta a informação de que os pagamentos das contribuições previdenciárias parte patronal (elemento 13) totalizaram a quantia de R\$1.710.964,24.

Nessa linha e numa análise mais simplificada, em consulta ao SAGRES *online*, verifica-se que, no exercício sob análise, a Prefeitura pagou, no campo de obrigações previdenciárias, despesas orçamentárias na quantia de R\$2.661.932,39, sendo R\$1.710.964,24 de obrigações patronais (elemento 13), R\$719.668,98 e R\$231.299,17 (elementos 71 e 39), estes dois últimos títulos referentes a parcelas de acordos realizados e encargos:

SAGRES ONLINE		2021	Entrar
Início	Municipal	Sobre	Ajuda
Fagundes > 1 Unidades Gestoras			
Empenhos		Detalhes de empenho	Filtros
Unidade Gestora	Fornecedor	Elemento	
Agrupamentos		Valores	Soma(Valor Pago)
<ul style="list-style-type: none"> <ul style="list-style-type: none"> Prefeitura Municipal de Fagundes (119) R\$ 2.661.932,39 <ul style="list-style-type: none"> INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (119) R\$ 2.661.932,39 <ul style="list-style-type: none"> 13 - Obrigações Patronais (58) R\$ 1.710.964,24 71 - Principal da Dívida Contratual Resgatado (21) R\$ 719.668,98 39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídic... R\$ 231.299,17 			

O valor total pago, corresponde a **81,29%** do valor estimado pela Auditoria (R\$3.274.416,06), conforme quadro à fl. 4630, não sendo, assim, hipótese de reprovação da prestação de contas, conforme precedentes.

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 04211/22*

Cabem, apenas, 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 juros e multas.

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:

“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”.¹

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

**TRIBUNAL PLENO**

PROCESSO TC 04211/22

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 **MAGNA MADALENA BRASIL RISUCCI**, na qualidade de Prefeita do Município de **Fagundes**, relativa ao exercício de **2021**, VOTO no sentido de que este Tribunal decida:

I) DECLARAR O ATENDIMENTO PARCIAL às exigências da LRF, parcial em decorrência do déficit financeiro;

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 passíveis de recomendações;

III) RECOMENDAR a adoção de providências no sentido de evitar as falhas diagnosticadas pela Unidade Técnica e guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, bem como às normas infraconstitucionais, em especial:

- a) cumprir os normativos deste Tribunal de Contas sobre a remessa de documentos e informações;
- b) primar pelo equilíbrio fiscal;
- c) observar as subdivisões na aplicação dos recursos do FUNDEB;
- d) adequar a despesa com pessoal aos limites legais;
- e) regularizar o quadro de pessoal, utilizando a contratação por tempo determinado nos casos excepcionais; e
- f) quitar integralmente as obrigações previdenciárias;

IV) COMUNICAR à Receita Federal do Brasil o fato relacionado às obrigações previdenciárias; e

V) 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.

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 04211/22***DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB**

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 04211/22**, sobre a Prestação de Contas de Gestão Administrativa de Recursos Públicos, a cargo da Senhora **MAGNA MADALENA BRASIL RISUCCI**, na qualidade de **Prefeita** do Município de **Fagundes**, relativa ao exercício de **2021**, **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 PARCIAL às exigências da LRF, parcial em decorrência do déficit financeiro;

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 passíveis de recomendações;

III) RECOMENDAR a adoção de providências no sentido de evitar as falhas diagnosticadas pela Unidade Técnica e guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, bem como às normas infraconstitucionais, em especial:

- a) cumprir os normativos deste Tribunal de Contas sobre a remessa de documentos e informações;
- b) primar pelo equilíbrio fiscal;
- c) observar as subdivisões na aplicação dos recursos do FUNDEB;
- d) adequar a despesa com pessoal aos limites legais;
- e) regularizar o quadro de pessoal, utilizando a contratação por tempo determinado nos casos excepcionais; e
- f) quitar integralmente as obrigações previdenciárias;

IV) COMUNICAR à Receita Federal do Brasil o fato relacionado às obrigações previdenciárias; e

V) 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 Presencial e Remota do Tribunal Pleno.

João Pessoa (PB), 04 de outubro de 2023.

Assinado 5 de Outubro de 2023 às 08:18



Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
PRESIDENTE

Assinado 4 de Outubro de 2023 às 16:24



Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR

Assinado 5 de Outubro de 2023 às 09:53



Sheyla Barreto Braga de Queiroz
PROCURADOR(A) GERAL EM EXERCÍCIO